



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)  
CENTRO SÓCIOECONOMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Angela Maria Moura Costa Prates

**O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL: A  
GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS EM POLÍTICAS DE  
COMBATE À POBREZA NO CENTRO SUL DO ESTADO DO  
PARANÁ.**

FLORIANÓPOLIS/SC  
2016



Angela Maria Moura Costa Prates

**O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL: A  
GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS EM POLÍTICAS DE  
COMBATE À POBREZA NO CENTRO SUL DO ESTADO DO  
PARANÁ.**

Tese de Doutorado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social do Centro  
Socioeconômico da Universidade  
Federal de Santa Catarina (UFSC)  
como requisito parcial para obtenção do  
Grau de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra Helenara  
Silveira Fagundes.

FLORIANÓPOLIS/SC  
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Prates , Angela Maria Moura Costa

O exercício profissional do assistente social : a  
garantia de direitos sociais em políticas de combate à  
pobreza no Centro Sul do estado do Paraná / Angela Maria  
Moura Costa Prates ; orientadora, Profª Dra Helenara  
Silveira Fagundes - Florianópolis, SC, 2016.  
415 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social.

Inclui referências


1. Serviço Social. 2. Desigualdade Social. 3. Pobreza.  
4. Serviço Social. 5. Exercício Profissional. I. Fagundes,  
Profª Dra Helenara Silveira . II. Universidade Federal de  
Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.  
III. Título.

Angela Maria Moura Costa Prates

**O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL: A  
GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS EM POLÍTICAS DE  
COMBATE À POBREZA NO CENTRO SUL DO ESTADO DO  
PARANÁ.**

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do título de “Doutora em Serviço Social”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).


Florianópolis, 12 de dezembro de 2016.



---

Prof.ª Dra. Beatriz Augusto de Paiva  
Coordenadora do Curso

**Banca Examinadora:**



---

Prof.ª Dra. Helenara Silveira Fagundes  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)  
Orientadora



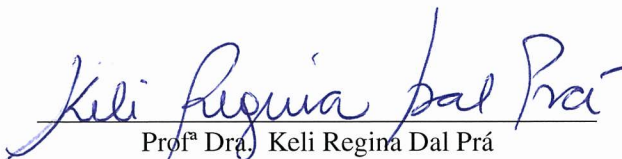
---

Prof.ª Dra. Lúcia Cortes da Costa  
Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)



---

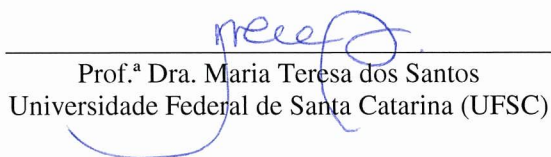
Prof.ª Dra. Danuta Estrufika Cantóia Luiz  
Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)



Prof<sup>a</sup> Dra. Keli Regina Dal Prá  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)



Prof. Dr. Helder Boska de Moraes Sarmiento  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)



Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Teresa dos Santos  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

*Ao Jailton, amor da minha vida,  
sempre presente, amoroso e solidário.  
Companheiro de sonhos e de diálogo...*





## AGRADECIMENTOS

Ao ***Deus da vidae da sabedoria*** pela capacidade de aprender e de viver um processo de pesquisa e aprendizado.

Minha gratidão pelas oportunidades de crescimento e aperfeiçoamento, proporcionando, assim, a realização de sonhos e propósitos de vida. Principalmente pela proteção nos infínitos quilômetros rumo a Florianópolis.

À minha adorada mãe, ***Josefa Sobota Costa***, por ter me ensinado a ler e escrever antes dos cinco anos de idade. Por ter me ensinado, mesmo em sua simplicidade, a ver as contradições sociais que existiam entre os fazendeiros e os roceiros da minha comunidade! Obrigada mãe por me apoiar sempre nos meus estudos. Obrigada por cada prece! Lembro das inúmeras vezes que te liguei e disse: “Mãe, reza por mim, oração de mãe é muito forte!” E eu estava certa.

Ao meu querido esposo, ***Jailton Gonçalves Prates***, pelo incentivo antes e durante o período de doutorado e pelas tantas noites em claro para me levar e buscar na rodoviária, assim como tantos outros sacrifícios que esse período exigiu. Por suportar minhas doenças e “esquizofrenias” diante do desafio de produzir conhecimentos. Se não fosse você eu nem teria feito a seleção para o doutorado.

Obrigada pela insistência, pela paciência, e pela compreensão, e, principalmente, por compreender a minha ausência, entendendo o “tempo roubado” de nossa convivência. Por fim, agradeço pela revisão ortográfica, Mestre! Com certeza a minha vida não teria o mesmo brilho sem tua presença e amor!

Ao corpo ***Docente do Programa de Doutorado em Serviço Social*** da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que me mostrou, com suas teorias e práticas, os desafios do exercício profissional e, ao mesmo tempo, o esplêndido universo do mundo da pesquisa e da docência!

À ***Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)*** pelos dois anos de bolsa de estudos. Somente através do acesso a esse direito deu-se a oportunidade de cursar as disciplinas do Programa de Doutorado.

À minha querida e primeira orientadora, ***Dra. Rosana Martinelli de Carvalho Freitas***, pelo acompanhamento no processo dolorido de definição do objeto de pesquisa, em especial pela experiência de Estágio Docência. És um espelho de competência e amor pelo exercício profissional no campo da docência.

Eu já amava ser professora! E ao ser acompanhada por ti no Estágio de Docência, aprendi a amar ainda mais! Faço desse exercício o meu prazer para a vida toda.

À minha querida e amada orientadora, ***Dra. Helenara Silveira Fagundes***, um espelho de competência e ternura, pela intensa dedicação, paciência e flexibilidade para com o meu processo de aprendizado e as condições objetivas de minha vida concreta.

Nos meus momentos de medos, angústias e desesperos, mostrou-se meu porto seguro.

Obrigada pelas orientações, pelo acompanhamento, pela compreensão, por ter me desafiado, minha mestre para sempre!

Quando eu crescer quero ser como você, quero resplandecer de ternura, serenidade e sabedoria, como você, características próprias das grandes almas!

Aos Assistentes Sociais, ***Sujeitos Participantes desta pesquisa***, pela prontidão em aceitar o convite e pela confiança em conceder informações importantes que tornaram possível a realização deste trabalho. Eles revelaram o seu exercício profissional e me fizeram apreender (de novo) o doce amargo de ser Assistente Social: obrigada!

*“Quem verdadeiramente vive não pode deixar de ser cidadão e partidário. A indiferença é abulia, parasitismo, covardia, não é vida. **Por isso odeio os indiferentes.** A indiferença é o peso morto da história. É bala de chumbo para o inovador e a matéria que afoga frequentemente os entusiasmos, o fosso que circula a velha cidade [...]. Odeio os indiferentes também, porque me provocam tédio as suas lamúrias de eternos inocentes. Peço conta a todos eles pela maneira como cumpriram a tarefa que a vida lhe impôs e impõe cotidianamente, do que fizeram e, sobretudo do que não fizeram. E sinto que posso ser inexorável, que não devo desperdiçar a minha compaixão, que não posso repartir com eles minhas lágrimas. Sou militante, estou vivo, sinto nas consciências viris dos que estão comigo pulsar a atividade da cidade futura, que vamos construir”* (Gramsci – **La Città Futura**, 1917).



## RESUMO

A presente tese tem como temática o exercício profissional do Assistente Social: a garantia de direitos sociais em políticas de combate à pobreza no Centro Sul do Estado do Paraná. Este estudo insere-se no conjunto das produções desenvolvidas no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na linha de pesquisa Desigualdade, pobreza e proteção social, do Núcleo de Estudos e Pesquisas Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Serviço Social (NESPP). O objetivo central da presente tese é analisar o exercício profissional do Assistente Social, seus limites e potencialidades no espaço de execução das ações do Plano Brasil Sem Miséria através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Centro Sul do Estado do Paraná. Para alcançar este objetivo, os desdobramentos dão-se da seguinte maneira: compreender o conceito de desigualdade social e pobreza, na perspectiva do modo de produção capitalista; caracterizar as políticas públicas de enfrentamento da pobreza no Brasil, identificando as particularidades da Política Nacional de Assistência Social e do Plano Brasil Sem Miséria, enquanto políticas de combate à pobreza no Brasil; caracterizar o exercício profissional do Assistente Social nas políticas de combate à pobreza a partir da década de 1990 e analisar o direcionamento do exercício profissional na perspectiva da garantia de direitos sociais no Centro Sul do Estado do Paraná. O método de análise é o materialismo histórico-dialético, que proporciona melhor compreensão da realidade social em questão. O tipo de abordagem do objeto de estudos é a pesquisa qualitativa, com o auxílio de dados quantitativos. As técnicas trataram da realização de um estudo documental, da aplicação de um questionário e da realização de entrevistas com Assistentes Sociais dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) da região supramencionada. Conclui-se que o exercício profissional do Assistente Social é desafiado por dois elementos: 1) a cultura política brasileira; 2) o ideário neoliberal, sendo o primeiro o mais impactante. Estão muito mais presentes elementos da cultura política, como assistencialismo, troca de favores, entre outros, do que elementos do ideário neoliberal que desmonta o Estado Democrático de Direito e suas políticas públicas. O potencial do exercício profissional está na mobilização de toda uma máquina institucional em prol da garantia de direitos sociais para pessoas que vivem em situação de pobreza nos limites do Estado. O alcance é mínimo, mas é árdua a luta para defender os trabalhadores e sanar suas demandas. **Palavras-chave:** Desigualdade Social. Pobreza. Serviço Social. Exercício Profissional.



## ABSTRACT

This thesis has its thematic about professional practice of Social Assistance: the guarantee of social rights in policies against poverty in South Center Paraná State. This study is inserted in the production set developed by the Post-Graduation Program in Social Service (PGPSS), from Santa Catarina Federal University (SCFU), which researches about inequality, poverty and social protection, from Studies Center and State Research, Civil Society, Public Policies and Social Service. The main goal of this thesis is to analyze the professional practice of Social Assistance, its boundaries and potentialities in the execution space of action of the Brazil Program No Misery through the Unique System of Social Assistance (USSA) in South Center from Paraná. In order to reach this goal, the developments are given in this way: developing the social inequality definition and poverty, in perspective of capitalism production; characterizing the public policies and poverty problem in Brazil, identifying the particularities of the National Policy of Social Assistance and Brazil Program No Misery, while combating policies against poverty since 1990's decade and analyzing the pathway of the professional practice in perspective of the guarantee of social rights in South Center Paraná State. The analysis method is historic-dialectic materialism, which offers a better understanding of the discussed social reality. The kind of approach of studies object is the qualitative research, with quantitative data. The techniques were about the performing of a documental study, the usage of a questionnaire and interviews with Social Assistants from the Reference Centers of Social Assistance (RCSA) from the mentioned region. It is concluded that professional practice of Social Assistant is challenged by two elements: 1) The culture of Brazilian-Policy; 2) Neoliberal Opinion, being the first the most Democratic State impacting. It is much more present elements from the policy culture, as assistance, favor exchanging, among others, than elements in the neoliberal opinion which fail the Democratic State and its public policies. The potential of the professional practice it is in the mobilization of an institutional machine in benefit of guarantee of social rights for people who live in poverty situation in State's boundaries. The reach is minimal, but the fight is harder in order to protect the worker and support in their requests.

**Keywords:** Social Inequality. Poverty. Social Service. Professional Practice.





## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Os Serviços, Benefícios, Projetos e Programas do CRAS.....	118
Quadro 2 – A Proteção Social Especial: Média e Alta Complexidade executada pelo CREAS.....	119
Quadro 3 – Etapas da Busca Ativa do Plano Brasil Sem Miséria .....	123
Quadro 4 – Frentes de trabalho do CRESS-PR organizadas em 1993	131
Quadro 5 – Os atores sociais presidentes do CEAS .....	149
Quadro 6 – Divisão político-administrativa do Estado do Paraná.....	150
Quadro 7 – Os municípios e as famílias do Cadúnico de cada escritório regional do Estado do Paraná.....	152
Quadro 8 – Situação atual dos Fóruns de Assistência Social (FOREAS).....	153
Quadro 9 – Os indicadores que formam a pontuação.....	168
Quadro 10 – Produtos ofertados pelo PFP aos municípios e às famílias.....	169
Quadro 11 – Dados gerais dos municípios .....	174
Quadro 12 – Dados sobre a inclusão produtiva.....	175
Quadro 13 – Dados sobre os cursos oferecidos pelo PRONATEC.....	176
Quadro 14 – Dados sobre a garantia de renda.....	177
Quadro 15 – Benefícios variável do Programa Bolsa Família .....	178
Quadro 16 – Dados sobre o acesso aos serviços socioassistenciais ....	179
Quadro 17 – Características das cidades polos do Estado do Paraná..	183
Quadro 18 – Características sociais da mesorregião do Centro Sul Paranaense.....	190
Quadro 19 - Formulação do projeto profissional .....	223
Quadro 20 - Formulação do Plano de Trabalho Profissional .....	225
Quadro 21 – Trabalho com grupos e comunidade na Política de Assistência Social.....	293
Quadro 22 – Critérios para implantação do CREAS.....	334
Quadro 23 – A classificação de risco dos usuários do SUS .....	338



## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 – A divisão política administrativa do Estado do Paraná .....	186
Mapa 2 – A divisão do Centro Sul do Estado do Paraná.....	187
Mapa 3 – Os municípios que compõe as três regiões Centro Sul do Estado do Paraná.....	187
Mapa 4 – Populações vulnerabilizadas no Centro Sul do Estado do Paraná .....	193



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparativo do percentual de gastos do Governo com a dívida pública e com as políticas públicas .....	83
Gráfico 2 – Equipamentos da Política de Assistência Social no Estado do Paraná.....	155
Gráfico 3 – Equipamentos de acolhida no Estado do Paraná.....	157
Gráfico 4 – Recursos Humanos dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) no Estado do Paraná .....	158
Gráfico 5 – Recursos Humanos dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) no Estado do Paraná.....	159
Gráfico 6 – Extrema pobreza no Estado do Paraná.....	160
Gráfico 7 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das cidades polos do Estado do Paraná .....	184
Gráfico 8 – Índice de Gini (IG) das cidades polos do Estado do Paraná.....	185
Gráfico 9 Tempo de formação dos assistentes sociais .....	202
Gráfico 10 – Momentos de estudo das legislações.....	203
Gráfico 11 – Tempo de trabalho semanal do assistente social .....	205
Gráfico 12 – Função do assistente social na Política de Assistência Social .....	206
Gráfico 13 – Distribuição do cargo de coordenador de CRAS por profissão .....	207
Gráfico 14 – Condições de contrato de trabalho dos coordenadores... ..	208
Gráfico 15 – Condições de contrato de trabalho dos assistentes sociais, segundo o SUAS VISOR .....	209
Gráfico 16 – Condições de contrato de trabalho dos assistentes sociais, segundo o questionário.....	209
Gráfico 17 – Por quem é realizado o planejamento da Política de Assistência Social.....	212
Gráfico 18 – Participação dos profissionais nas etapas do planejamento .....	216
Gráfico 19 – Os motivos pelos quais os assistentes sociais não discutem o destino dos recursos financeiros.....	218
Gráfico 20 – A autonomia das equipes dos CRAS na decisão sobre os recursos financeiros.....	219
Gráfico 21 –Plano de trabalho do assistente social .....	221

Gráfico 22 – Estrutura física do espaço de trabalho do assistente social .....	229
Gráfico 23 – Estratégias profissionais para garantir direitos sociais.....	235
Gráfico 24 – Fenômenos que desafiam o exercício profissional do assistente social .....	236
Gráfico 25 – Elementos que desafiam o exercício profissional do assistente social .....	238

## **LISTA DE ORGANOGRAMAS**

Organograma 1 – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP) – Estado do Paraná em 2003. ....	142
Organograma 2 – Coordenação Estadual da Assistência Social no Estado do Paraná em 2003 .....	143
Organograma 3 – Arranjo institucional de gestão do Programa Família Paranaense.....	163
Organograma 4 - Equipes e responsabilidades dos comitês no Programa Família Paranaense.....	164
Organograma 5 - Critérios de inclusão dos municípios .....	165
Organograma 6 – Os componentes definidores do índice de vulnerabilidade social.....	167
Organograma: 7 – Resultados esperados do Programa Família Paranaense .....	172
Organograma 8 – Ciclo da gestão de políticas públicas.....	211
Organograma 9 – O processo de planejamento .....	213





## LISTA DE SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSP	Benefício para Superação da Pobreza
BVA	Benefício Variável à Criança e ao Adolescente
BVG	Benefício Variável para Gestante
BNV	Benefício Variável Vinculado à Nutriz
CADÚNICO	Cadastro Único
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIPEC	Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CREAS POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FASPAR	Fundação da Ação Social do Paraná
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil

FIESP	Federação das Indústrias de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOREAS	Fórum Regional de Assistência Social
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GEPSS	Grupo de Estudos e Pesquisas em Serviço Social
GIT	Grupo Interestadual de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IG	Índice de Gini
INSS	Instituto Brasileiro do Seguro Social
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEI	Microempreendedor Individual
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPC	Modo de Produção Capitalista
TEM	Ministério do Trabalho e Emprego
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do SUAS
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NUCLEAS	Núcleo de Coordenação Estadual da Assistência Social
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos

PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado à Família
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PCS	Programa Comunidade Solidária
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFP	Programa Família Paranaense
PNAD	Pesquisa Nacional de amostra por Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PTCR	Programa de Transferência Condicionada de Renda
PUC/PR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECR	Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família
SEDS	Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social
SENAC	Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial
SENSINE	Núcleo de Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Empregos
SETA	Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social
SETP	Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UBS	Unidade Básica de Saúde
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UNICAMP	Universidade de Campinas
UNICENTRO	Universidade Estadual do Centro Oeste
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>33</b>
<b>1 DESIGUALDADE SOCIAL, POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....</b>	<b>49</b>
1.1 UMA REFLEXÃO SOBRE AS DESIGUALDADES NO BRASIL .....	50
1.2 A POBREZA NO BRASIL COMO UMA DAS EXPRESSÕES DA DESIGUALDADE SOCIAL .....	53
1.2.1 A pobreza enquanto não satisfação das necessidades humanas .....	63
1.2.2 As necessidades humanas para além do capital.....	71
1.3 O IDEÁRIO NEOLIBERAL, O DESMONTE DOS DIREITOS SOCIAIS E AS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL.....	76
1.4 O ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	87
1.4.1 A pobreza a partir da perspectiva dos organismos internacionais <i>versus</i> governo brasileiro .....	88
1.4.2 O sistema de proteção social no Brasil.....	96
1.4.2.1 A Política de Assistência Social no Brasil .....	98
1.4.2.2 Os programas de transferência de renda no Brasil .....	106
1.4.2.3 O Plano Brasil Sem Miséria .....	114
1.4.3 A articulação do Plano Brasil sem Miséria com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).....	124
<b>2. A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO ESTADO DO PARANÁ: O PROTAGONISMO DOS ASSISTENTES SOCIAIS.....</b>	<b>129</b>
2.1 A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ .....	130
2.2 O PROGRAMA FAMÍLIA PARANAENSE (PFP) COMO POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À POBREZA NO ESTADO DO PARANÁ .....	161
2.3 A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS VIA PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NO CENTRO SUL DO ESTADO DO PARANÁ ...	174

2.4 A CONFIGURAÇÃO DO CAMPO EMPÍRICO DA PESQUISA: O RETRATO DO CENTRO SUL DO ESTADO DO PARANÁ .....	181
<b>3. O DIRECIONAMENTO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA PERSPECTIVA DA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS EM POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA .....</b>	<b>195</b>
3.1 DESENHANDO O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL A PARTIR DO CONTEXTO DA DÉCADA DE 1990 .....	197
3.2 AS VIVÊNCIAS DO ASSISTENTE SOCIAL E AS CONDIÇÕES ÉTICAS E TÉCNICAS PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL NOS ESPAÇOS DE POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA.....	201
3.3 A DIREÇÃO SOCIAL DA PROFISSÃO DE SERVIÇO SOCIAL: VIVÊNCIAS E GARANTIAS NOS ESPAÇOS DE POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA .....	238
<b>3.3.1 A (in) compreensão do Projeto Ético Político Profissional do assistente social.....</b>	<b>245</b>
<b>3.3.2 As dificuldades na vivência dos princípios do Projeto Ético Político do Serviço Social .....</b>	<b>269</b>
<b>3.3.3 Os princípios e compromissos profissionais em constante construção: o enfrentamento cotidiano .....</b>	<b>275</b>
3. 4 AS POTENCIALIDADES DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL PARA A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS NA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA .....	280
<b>3.4.1 O exercício profissional do assistente social: competências e habilidades .....</b>	<b>285</b>
<b>3.4.2 A construção de uma nova cultura política.....</b>	<b>316</b>
<b>4. ELEMENTOS TENSIONADORES DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA.....</b>	<b>323</b>
4.1 O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL: CONHECIMENTO, CRÍTICA E INTERVENÇÃO .....	324
4.2 A CULTURA POLÍTICA E OS DIREITOS SOCIAIS: IMPASSES E CORRELAÇÕES DE FORÇAS .....	347

4.3 O IDEÁRIO NEOLIBERAL E O DESMONTE DE DIREITOS SOCIAIS: IMPASSES, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL .....	361
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>367</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>379</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>403</b>
APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ANÁLISE DOCUMENTAL .....	404
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO SOBRE AS CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL .....	407
APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA - O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NAS POLÍTICAS DE COMBATE A POBREZA .....	413
APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....	414





## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Se a preocupação dos assistentes sociais é com as condições objetivas na construção das necessárias, condições materiais de vida, de trabalho e da subjetividade dos trabalhadores, na busca pela emancipação humana, é no espaço contraditório, complexo e aparentemente estéril onde a prática se dá que podemos conceber a prática necessária. (VASCONCELOS, 2015, p. 75)

A busca por um mundo e uma humanidade cada vez melhores é uma longa e eterna jornada. Nada é fácil e simples no que diz respeito aos homens, às mulheres e à humanidade [...].

Nisso reside nosso maior desafio, mas, também, nossa maior contribuição. (VASCONCELOS, 2015, p. 586-587)

Desde os primórdios, a humanidade persegue o conhecimento. Buscá-lo é, portanto, buscar a própria essência, a própria verdade. Ao longo da história, o ser humano sempre buscou compreender, conhecer e ir para além da realidade imanente. Ele queria transcender essa sede de saber e de fazer, além de fazer do conhecimento produto, o impulsionou a buscar sempre a novidade da ciência. Numa era em que a pós-graduação era privilégio da classe burguesa, o tempo para se dedicar a tal empreendimento também era mais extenso. Antes das cobranças por produções cada vez mais rápidas, tais produções tiveram, talvez, o privilégio de levar anos para serem concluídas. Disso resultou o que na contemporaneidade se tem: grandes clássicos, com pensamentos que ultrapassaram os seus tempos, e que até hoje têm muito a dizer. Atualmente, com as exigências de formação e produções rápidas, somos submetidos à fragmentação e à superficialidade do conhecimento, porque tudo tem prazo, e o trabalhador possui um tempo minimizado para concluir suas pesquisas.

Nesta tese, muito do que aqui se apresenta já foi melhor escrito por grandes e admiráveis intelectuais. Entretanto, para a pesquisadora, estudar esses escritos fez imensa diferença em sua formação pessoal e profissional. Uma tese necessariamente precisa apresentar algo novo. O que há de novo aqui é o tempo histórico, os sujeitos do território, os

profissionais de Serviço Social do Centro Sul do Estado do Paraná, suas experiências, suas lutas, suas angústias, suas alegrias e esperanças, sua vontade de fazer melhor, seu exercício profissional cotidiano e o seu modo de ver a realidade e os sujeitos. O que há de novo é a reconstrução do objeto (o exercício profissional do assistente social), presente nesse espaço, nesse território, com esses profissionais únicos. Portanto, é novo o caminho percorrido pela pesquisadora para o descortinamento do objeto, pois apresenta um modo de ver, analisar, sintetizar e escrever a partir do tempo, dos profissionais e do território. Nesse ínterim, esta tese é uma expressão da aprendizagem vivida pela pesquisadora no processo de desenvolvimento da pesquisa que ora se apresenta. Do ponto de vista do contexto, dos sujeitos e do processo de aprendizagem por eles vividos, ela é única.

Sarmento (1994), através de suas ideias, experiências e fadigas, numa larga experiência de exercício profissional ilumina o processo de elaboração dessa tese. Esse profissional, ao elaborar sua dissertação de mestrado afirma que ela não é um produto ideal, mas um produto possível. Sobre esse prisma, esta tese tem teor semelhante: ela é um produto possível, considerando-se a objetividade da vida cotidiana de uma pesquisadora em processo de aprendizado, trabalhadora e dona de casa concomitantemente (casa, comida, roupa lavada, entre tantas outras coisas que o cuidado de uma casa exige), essa tese constituiu-se como um produto a ser construído. No que concerne à vida profissional (concurso recém-assumido, coordenação de estágio, projeto de pesquisa continuado, programa de iniciação científica, especialização, aulas no Capacita SUAS, fora as atividades normais de uma docente em estágio probatório), o cotidiano, o trabalho e os estudos tiveram que ser conciliados. Em meio à dupla jornada de trabalho, o processo de doutoramento apresentou-se sobremaneira como uma terceira jornada. Da vida de doutoranda, distante do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) praticamente 600 km. Altas madrugadas, infundáveis quilômetros, sono mortal, horários de ônibus incompatíveis, mas uma certeza: a formação continuada e de qualidade que o programa oferece como mais que uma meta, é um sonho, para além das necessidades físicas e biológicas; é a necessidade de aprimoramento profissional em prol de melhorar a vivência do exercício profissional de assistente social no âmbito da formação.

E, assim, nasce a presente tese, não é um produto ideal, presente nos sonhos profundos da doutoranda, talvez não seja um produto esperado pela orientadora, e quiçá nem de longe um produto que represente as expectativas do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS)

da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Apesar disso, é um produto possível e real, resultado da formação recebida desde a primeira infância, que não foi uma formação de qualidade, pois não é o que se oferece à classe trabalhadora como um todo; resultado da formação recebida na graduação em Serviço Social oferecida por uma universidade jovem com um curso de Serviço Social em processo de implantação, em alguns momentos com apenas dois professores da área; fruto da formação na especialização em Formação de Docentes para o Ensino Superior, cujo anseio era aprender a ser professora, dimensão que a graduação em Serviço Social não possibilitara; decorrência da formação *strictu sensu* (mestrado) em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), que possibilitaram a ampliação do horizonte para a diversidade de pontos de vista da ciência, de visão de mundo e de homens e mulheres, do universo do conhecimento infinito.

Quanto ao objeto desta tese, um processo de construção singelo, mas em construção desde a graduação. E que continuará em construção mesmo depois do fim desta pesquisa. O interesse pela temática do exercício profissional nos espaços de políticas públicas, com enfoque no combate à pobreza nasceu ainda na graduação em Serviço Social (2006-2007) na Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO), quando da realização do Estágio Supervisionado em Serviço Social na triagem<sup>1</sup> da Política de Assistência Social do Município de Guarapuava-PR. O Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) foi elaborado tendo como objeto as ações dos assistentes sociais no mesmo setor. Contudo, não se tinha ainda noção do conceito de exercício profissional.

Naquele momento, a política pública não tinha nomeado os benefícios emergenciais como Benefícios Eventuais (nomenclatura atual) e o espaço onde se prestava tal serviço chamava-se triagem. Os serviços e benefícios de que dispunham a política eram emergenciais, tais como: cestas básicas, lonas, confecção de documentos, auxílio funeral e natalidade, roupas, entre outros; além de questões relativas ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Todo o serviço prestado era concentrado no mesmo local, pois ainda não se podia contar com os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Em alguma atividade realizada por conta do estágio naquele

---

<sup>1</sup> Naquele período não se tinha os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e todo o atendimento que atualmente é feito através do que se chama plantão social, lá se chamava triagem, que era o primeiro atendimento realizado pela equipe de atendentes sociais para depois encaminhar o usuário para o assistente social.

espaço, notou-se que o município disponibilizava aos profissionais menos benefícios e serviços de que a população demandava, sendo a maior delas a requisição de cestas básicas. Diariamente eram recebidas cerca de vinte a trinta requisições de cestas, porém, o profissional dispunha de apenas cinco. Então, o assistente social fazia a seleção entre os que mais precisavam, ou seja, selecionava entre todos os que necessitavam aqueles que corriam risco de morte por conta da fome.

Destarte, mesmo no auge da imaturidade acadêmica, esse processo despertava indignação. O fenômeno da pobreza já era objeto de sondagem naquele momento e as tentativas de combatê-lo através da Política de Assistência Social causava certo estranhamento porque se percebia que suas ações eram focalizadas e emergenciais. Diante da formação recebida, através do curso de Serviço Social, percebíamos que havia contradição entre o que se estudava em termos de políticas sociais universais e a prática da política pública focalizada. Além disso, o exercício profissional do assistente social também se constituía em objeto de sondagem por perceber como o profissional era desafiado ao contar com o mínimo de recursos para atender às necessidades básicas de sobrevivência dos trabalhadores da cidade de Guarapuava. Nesse sentido, o exercício profissional nos espaços de políticas de combate à pobreza continha entraves que precisavam ser investigados. Esses aspectos levantados foram melhor percebidos quando, após o término do curso de Serviço Social, continuamos na mesma política atuando profissionalmente, de forma precária e subcontratada.

Além da atuação profissional na Secretaria Municipal de Assistência Social, começamos a atuar na formação profissional na universidade, o que ajudou a clarear outros aspectos acerca do exercício profissional. No ano de 2008-2009, por ocasião do curso de especialização em Formação de Professores para a Docência no Ensino Superior, a pesquisa realizada para o TCC foi sobre a compreensão do processo de supervisão de estágio em Serviço Social na perspectiva dos supervisionados. Investigamos como os estudantes compreendiam a supervisão de estágio enquanto campo de aprendizagem dos enlaces entre a teoria e o exercício profissional.

Em 2009 e 2010, através do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas (PRATES, 2011), retornamos ao campo da Política de Assistência Social para investigar os limites e possibilidades para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no mesmo município. O objeto não foi diretamente o exercício profissional, mas aquilo que desafiava o assistente social e demais trabalhadores do SUAS em seu cotidiano. Através da pesquisa percebeu-se que os assistentes

sociais se deparavam ainda com aquilo que seria fenômeno ultrapassado ao longo de sua trajetória histórica, isto é, o assistencialismo, o clientelismo e a cultura do favor. E isso, embora parecesse vencido na trajetória da política pública, ainda coloca em xeque o exercício profissional dos trabalhadores do SUAS, em especial dos assistentes sociais, que, além de exercer a profissão na busca constante de implementar uma política pública de dever do Estado e direito do cidadão, precisavam combater todos os dias os entraves conservadores dessa política ainda em construção, juntamente com os demais trabalhadores. Para a profissão, esses fenômenos já foram rompidos e superados (pelo menos no campo dos discursos), porém, no cotidiano do exercício profissional, eram desafios entrepostos nas ações da política pública. Essa trajetória, mesmo que singela, contribuiu muito na construção, para a pesquisadora, da proposta de estudos para a tese de doutoramento em Serviço Social.

Tendo como base os pressupostos supramencionados, a presente tese insere-se no conjunto das produções desenvolvidas no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na linha de pesquisa Desigualdade, pobreza e proteção social, do Núcleo de Estudos e Pesquisas Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Serviço Social (NESPP). O objeto de estudos que foi sendo delineado pela trajetória histórica e hoje se apresenta nesta tese é o exercício profissional do assistente social na política de combate à pobreza no Brasil, com enfoque nas ações do Plano Brasil Sem Miséria que são desenvolvidas através do Sistema Único de Assistência Social no Centro Sul do Estado do Paraná.

Para a identificação e delimitação de um objeto de estudos é fundamental que se tenha plena consciência de que ele existe na realidade social. Não é o pesquisador que cria o objeto, mas a realidade social que o apresenta, sendo o papel do pesquisador identificá-lo e fazer os recortes necessários para possibilitar o estudo da forma mais aprofundada possível. Um objeto de estudos contempla três elementos fundamentais: 1) uma situação social problema (o exercício profissional do assistente social, seus desafios e potencialidades); 2) um sujeito individual ou coletivo (os assistentes sociais que atuam em políticas de combate à pobreza); e 3) um espaço de existência na realidade social (os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS – do Centro Sul do Estado do Paraná).

A tese que se sustenta neste trabalho é a de que o exercício profissional do assistente social é constantemente tensionado por dois elementos que configuram as políticas de combate à pobreza no Brasil:

elementos da cultura política (clientelismo, assistencialismo, favores e trocas) e elementos incorporados do ideário neoliberal (seletividade, focalização, individualização, culpabilização, desmonte dos direitos sociais). É o encontro do velho (cultura política) e do novo (ideário neoliberal) que configura o espaço sócio-ocupacional do assistente social nessas políticas. Entretanto, o novo retoma e fortalece elementos daquilo que já é conhecido e utilizado ao extremo, ou seja, é o velho travestido do novo. O velho encontra-se ainda enraizado e é o elemento mais atenuante de tensões para o exercício profissional. Portanto, no Centro Sul do Estado do Paraná, o velho se sobressai ao novo na concepção das participantes da pesquisa. Pode-se inferir que esse elemento está mais presente nas políticas de combate à pobreza e que se trata do retrato de um país em atraso, conforme afirma Martins (1994)<sup>2</sup>.

A política partidária constitui-se como o principal entrave, tanto para a concretização das políticas de combate à pobreza, de acordo com as prerrogativas da legislação, quanto para o desenvolvimento do exercício profissional do assistente social a partir dos princípios e diretrizes profissionais. Seus desdobramentos são os seguintes: quanto maiores são as necessidades humanas dos usuários, mais suscetíveis estes estão aos ditames da política partidária, cuja cultura é ainda a do favor e da tutela. Quanto mais intensa é a vivência dessa cultura, menor a possibilidade de criação da cultura do direito. Nesse sentido, a cultura do favor e da tutela perpetua a cultura do favor e da tutela perpetua a pobreza no Centro Sul do Estado do Paraná. Não que as políticas públicas possam erradicar a pobreza, mas elas podem minimizar seus efeitos na vida dos trabalhadores usuários. Além disso, a perspectiva de direito social efetivo na vivência dos sujeitos pode contribuir para a sua emancipação política.

O Projeto Ético Político do Serviço Social orienta os profissionais para a dimensão de que a atuação profissional deve buscar a construção de uma nova sociabilidade, onde o ser social será plenamente livre e emancipado. A partir disso, será que o profissional de Serviço Social sente o fardo da culpa por muitas vezes não efetivar ações emancipatórias? Ou ele tem consciência de que nem tudo lhe cabe, e que está inserido num modelo de política pública que busca a focalização em vez da universalização? Além disso, ele tem consciência de que a plena liberdade e emancipação não são possíveis no sistema capitalista? Ou será

---

<sup>2</sup> José de Souza Martins é um sociólogo weberiano. Apesar de estarmos construindo uma análise do objeto, cuja perspectiva é marxista, o autor traz importantes contribuições sobre a realidade brasileira.

que ele confunde a “emancipação” proposta pelas políticas públicas com a emancipação proposta pela teoria social crítica?

É de suma importância explicar que a “emancipação” proposta pelas políticas públicas alcança o patamar da garantia de acesso aos direitos sociais, civis e políticos, sendo considerada fundamental para a efetivação do Estado democrático de direito (COUTO, 2008) e (SIMÕES, 2013). Contudo, a proposta de emancipação defendida pela teoria social crítica vai para além do Estado democrático de direito, pois busca a plena liberdade numa sociedade onde não há a exploração do trabalho humano e onde a satisfação das necessidades humanas é plena através do trabalho associado (TONET, 2005) e (TONET, 2010).

Diante disso, será que o assistente social compartilha em seu campo de atuação das dimensões do projeto ético político profissional? Ele se sente parte de um sujeito coletivo em constantes construções e reconstruções? Qual é o sentido e a direcionalidade do exercício profissional do assistente social que atua nas políticas de combate à pobreza no Centro Sul do Estado do Paraná?

O assistente social é formado para ser um profissional crítico diante das situações cotidianas que vivencia, mas sabe-se que este muitas vezes é inserido numa dinâmica institucional rotineira e emergencial. Existe mesmo rotina profissional? Essa rotina favorece a construção da criticidade profissional mediante o contexto social e econômico no qual seu espaço sócio-ocupacional está imerso? Existe um distanciamento entre a crítica e o exercício profissional? Quais são os elementos concretos que proporcionam esse distanciamento? Sabe-se que o planejamento do exercício profissional é uma atividade que deve encontrar espaço para a realização dentro do próprio campo de atuação. Será que o assistente social possui espaço para o planejamento das ações, assim como para o estudo e a reflexão sobre o seu exercício profissional?

O Serviço Social foi, por muito tempo, uma profissão que exercia apenas tarefas emergenciais e corriqueiras. Porém, essa situação vai se modificando na medida em que a profissão vai conquistando o espaço da gestão das políticas. No entanto, no Centro Sul do Estado, o profissional de Serviço Social não ocupa, na maioria das vezes, o cargo de gestão na Política de Assistência Social. Por isso, a pergunta é perspicaz: o assistente social não ocupa o cargo de gestor da política porque ele não é o único profissional a atuar na assistência ou porque continua sendo uma profissão subalternizada? Ou seria porque em sua atuação cotidiana combate as expressões do clientelismo e do assistencialismo, buscando romper com a cultura do favor, e isso põe em xeque os interesses particulares?

O assistente social, enquanto pertencente à classe trabalhadora, vive as nuances que o modo de produção capitalista (MPC) impõe ao universo do mundo do trabalho. Diante disso e perante uma região que se configura com expressões de pobreza significativas se comparada às demais regiões do Paraná, quais são as condições de trabalho para o desenvolvimento do exercício profissional dos assistentes sociais? Suas condições de trabalho expressariam as condições vulneráveis dos municípios pobres? Diante da fragilidade das políticas públicas e seu esvaziamento de direitos, qual é a potencialidade da profissão em garantir direitos sociais?

Diante de toda essa problemática, o objetivo central da presente tese é analisar o exercício profissional do assistente social, seus limites e potencialidades, no espaço de execução das ações do Plano Brasil Sem Miséria através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Centro Sul do Estado do Paraná. Para a consecução deste objetivo, os desdobramentos dão-se da seguinte maneira: compreender o conceito de desigualdade social e pobreza na perspectiva do modo de produção capitalista; caracterizar as políticas públicas de enfrentamento da pobreza no Brasil, identificando as particularidades da Política Nacional de Assistência Social e do Plano Brasil Sem Miséria enquanto políticas de combate à pobreza; caracterizar o exercício profissional do Serviço Social nas políticas de combate à pobreza a partir da década de 1990 e analisar o direcionamento do exercício profissional na perspectiva da garantia de direitos sociais no Centro Sul do Estado do Paraná.

Quanto à metodologia, optou-se por desenvolver a pesquisa pautada no materialismo histórico dialético que possibilita importante análise da realidade social contemporânea. Toda pesquisa tem uma função social, sendo uma delas gerar conhecimento, e este não pode ser reduzido apenas a dados quando se quer conhecer a particularidade e subjetividade dos fenômenos. “A produção do conhecimento via pesquisa é condição ontológica da existência humana, isto é, faz parte da natureza humana produzir conhecimento para responder às suas necessidades através da pesquisa [...]” (BOURGUIGNON, 2008, p. 53). O alcance social desta pesquisa é possibilitar maior reflexão sobre o exercício profissional do assistente social em políticas de combate à pobreza, embalando a perspectiva do fortalecimento do protagonismo dos profissionais, para ultrapassar ações rotineiras e emergenciais a fim de construir as mediações no cotidiano; e, principalmente, fortalecer a luta dos trabalhadores no cenário da luta de classes.

A pesquisa científica não é uma ação realizada sem que haja prévio planejamento. É necessário que se tenha claro o ângulo com o qual se vai



olhar para o objeto, de que forma abordá-lo e quais instrumentos serão utilizados para descortiná-lo e depois analisá-lo. Assim, “Pesquisar é exercício sistemático de indagação da realidade observada, buscando conhecimento que supere nossa compreensão imediata [...]” (BOURGUIGNON, 2008, p. 15).

Para que uma pesquisa seja desenvolvida é fundamental uma meta, um caminho a ser palmilhado, o que não significa uma busca por respostas fechadas, pois a realidade é dinâmica e pode surpreender o pesquisador a qualquer momento. Para isso é importante que se parta de um método, que é o modo como se olha para o objeto de estudo. Além disso, é importante o uso de uma metodologia, que são as abordagens a serem feitas, e, por fim, os procedimentos metodológicos, que são as técnicas (julgadas) mais adequadas para o tipo de pesquisa que se deseja realizar.

O método de abordagem do objeto em questão é o materialismo histórico dialético, que possui a historicidade, a contradição e a totalidade como categorias de análises. Esse método foi proposto por Karl Marx, cujo objeto de estudo foi a sociabilidade da sociedade capitalista e suas relações. “O que eu, nesta obra me proponho a pesquisar é o modo de produção capitalista e as suas relações correspondentes de produção e circulação” (MARX, 1983, p. 12). Sua pesquisa continha rigor científico, cujo método é materialista, pois sua atividade teórica está no concreto real. “Assim, o conhecimento percorre escalas necessárias do intuitivo empírico ao abstrato e deste ao concreto pensado, que retorna, enquanto totalidade de múltiplas determinações, ao concreto real” (MARX, 1982, p. XIII).

Nesse sentido, embora Marx (1983) tenha partido da ideia de dialética de Hegel, ele não apenas a inverte, mas inova essa ideia. “Por sua fundamentação, meu método dialético não só se difere ao hegeliano, mas é também a sua antítese direta [...]. Para mim, pelo contrário, o ideal não é nada mais que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem” (MARX, 1983, p. 20). Para Hegel, a dinâmica da dialética se dá primeiro no plano mental, e depois no plano material. Marx (1983) não discorda dos elementos que compõem a dialética, porém inverte a sua dinâmica, inovando-a. Para ele, a dialética se dá primeiro no plano material e histórico, depois no plano das ideias. Segundo Marx, o concreto pensado “[...] não é o concreto real caótico inicialmente captado pela intuição e pela representação, mas a unidade do diverso, a sistematização de múltiplas abstrações unilaterais previamente refinadas e elaboradas a partir da intuição empírica” (MARX, 1982, p. XII). É no movimento do real que o investigador consegue abstrair a essência do objeto, por isso,

“É necessário invertê-la, para descobrir o cerne racional dentro do invólucro místico” (MARX, 1983, p. 21). Esse movimento do real acontece em meio a contradições.

Na contradição existe um movimento de negação. Um nega o outro e dessa negação surge uma síntese. Para Hegel, que propôs a dialética idealista, existe uma identidade dos contrários, enquanto que para Marx (1983) o que existe é a unidade dos contrários. No estudo que compõe esta tese a principal contradição existente é a coexistência de elementos da cultura política arcaica do Brasil e de elementos do ideário neoliberal, aparentemente um fenômeno novo, mas que possui questões convergentes, ou seja, os elementos da cultura política brasileira convivem com os elementos do ideário neoliberal e ambos tencionam o exercício profissional do assistente social, muitas vezes impossibilitando a garantia de direitos sociais.

Quanto à historicidade, Marx (1983) desconstrói a teoria de Feuerbach que afirmava que o ser humano é genérico natural, pois, para Marx, o ser social é determinado pela história das relações sociais que ele mesmo cria. “Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem arbitrariamente nas condições escolhidas por eles, mas nas condições dadas diretamente e herdadas do passado” (MARX, 2008, p. 19). Portanto, o ser social é protagonista e não contemplativo como no materialismo feuerbachiano. Marx (2008) parte da ideia de que a transformação social precisa ser protagonizada pelos trabalhadores, pois estes fazem a história, diferentemente do que propunha a filosofia da época. Isso está posto na XI tese a Feuerbach, quando ele afirma que “Os filósofos se limitaram a interpretar o mundo de diferentes maneiras; mas o que importa é transformá-lo” (MARX e ENGELS, 2007, p. 120). Quando Marx faz suas investigações opta por investigar para depois expor e para isso consultava todas as fontes possíveis para descobrir mais profundamente a dinâmica de seu objeto. E nisso está contemplada toda a importância de conhecer a historicidade do objeto, seja de estudos ou de intervenção. É por isso que Marx utilizou diversas áreas do saber, como história, economia, filosofia, antropologia, ciência política, entre outros, para construir seu objeto, numa perspectiva de totalidade.

É nesse sentido que a categoria totalidade perpassa todo o seu processo de estudo. Quando Marx expõe o resultado de sua pesquisa, esta deve estar figurada como um todo. “Suas diversas partes precisam se articular de maneira a constituírem uma totalidade orgânica e não um dispositivo em que os elementos se justapõem como somatório mecânico” (MARX, 1983, p. XXVII). Por isso é preciso usar o lógico sem desconsiderar o elemento histórico que funciona como contraprova na

descoberta do real. “Em suma, o lógico não constitui o resumo do histórico, nem há paralelismo entre um e outro [...], porém, entrelaçamento, cruzamento, circularidade” (MARX, 1983, p. XXVIII).

É importante salientar que todas as categorias formam um todo na análise de um objeto de estudo, pois elas são “[...] referências fundamentais para sustentar o processo de reflexão sobre o real e a sua reprodução intelectual [...] não são categorias que possam ser tratadas isoladamente, ao contrário, se constituem de forma articulada em um mesmo processo de investigação” (BOURGUIGNON, 2001, p.45).

O papel do sujeito pesquisador em relação ao método dialético é o de mediador (PONTES, 2007) entre o concreto figurado no caminho em busca do concreto pensado. É um constante caminhar do modo aparente como a realidade investigada se apresenta para a sua essência. Para isso o sujeito pesquisador precisa promover aproximações sucessivas do real para que possa descortinar o objeto de investigação, pois “O concreto-totalidade supera o abstrato unilateral, do qual parte de modo imediato [...]” (MARX, 1982, p. XII). Ele jamais dará conta de conhecer toda a realidade, mas pode aproximar-se cada vez mais de sua essência.

Tendo por base esses pressupostos, escolheram-se os procedimentos metodológicos que pudessem dar conta de desvelar o objeto, no intuito de uma aproximação de sua essência, compreendendo que o pesquisador jamais vai conhecer a totalidade de um objeto, mas poderá apenas aproximar-se dele.

O tipo de abordagem do fenômeno se deu através de Pesquisa Qualitativa para a construção da análise, embasada nos procedimentos metodológicos coerentes ao objeto de estudo. As metodologias da pesquisa qualitativa são capazes de incorporar a questão do “[...] significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações, e as estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas” (MINAYO, 1998, p.10).

Quem dá significado é o sujeito participante da pesquisa, mas quem faz a interpretação desse significado é o sujeito pesquisador. Na pesquisa qualitativa busca-se interpretar o significado que os sujeitos dão para o objeto. Esse tipo de abordagem de uma pesquisa

[...] responde a questões muito particulares [...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não

podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2004, p. 21-22).

Também foi utilizada a abordagem quantitativa que, de acordo com Richardson (1989), é caracterizada pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas através de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais complexas. Para Martinelli (1999, p. 27), “[...] a relação entre pesquisa quantitativa e qualitativa não é de oposição, mas de complementaridade e de articulação”.

A definição do campo empírico da pesquisa se deu a partir de elementos estatísticos que atestam que a região Centro Sul do Paraná contempla as maiores expressões de desigualdade e pobreza do Estado. O estudo sobre esse território que formou o campo empírico da pesquisa está colocado no início da seção três, antes da análise dos dados de campo. Salienta-se que dos 29 municípios que formam a região Centro Sul, foram definidos 13 municípios para compor o campo empírico da pesquisa. Portanto, sendo 13 municípios, foram convidados 13 assistentes sociais para formarem o coletivo de sujeitos participantes da pesquisa. Maiores detalhes dessa definição estão contidos nas seções três e quatro deste trabalho. Para dar destaque à voz do sujeito participante, os trechos de seus depoimentos estão colocados em **negrito** no decorrer desse trabalho.

A partir da definição do campo empírico é que se organizou a pesquisa de campo. Ela foi sendo realizada passo a passo na compreensão de que é preciso um processo de aproximações sucessivas para o descortinamento do objeto de estudos, presente e enraizado na realidade social. Foi uma forma estratégica de sair da aparência do objeto em questão para a sua essência daquilo que é possível ver nesse momento. É importante salientar que se tem consciência de que por mais que se chegue a uma profunda compreensão do objeto, ele é pleno movimento e provavelmente quando a pesquisadora deu o passo seguinte o objeto já tinha se modificado.

O primeiro passo da pesquisa de campo foi a aplicação de dois questionários com questões fechadas. Um deles era para ser aplicado à coordenação das ações do Plano Brasil Sem Miséria a fim de identificar os serviços, programas e projetos desenvolvidos em cada município do Centro Sul do Estado do Paraná (Apêndice A). Esse questionário foi enviado para cada município da referida região, porém, dos 13 municípios que formam o campo empírico da pesquisa, apenas um o devolveu preenchido. A partir do insucesso da aplicação da técnica mudou-se a estratégia. A pesquisadora preencheu o questionário a partir dos dados da

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nesse site foi acessado o Portal do Plano Brasil sem Miséria, e os dados foram coletados do Relatório Brasil Sem Miséria que foi emitido em maio de 2016. Os dados obtidos e analisados na seção dois são o que se tem de mais atual sobre o referido plano.

O segundo passo da pesquisa foi a aplicação do outro questionário aos assistentes sociais que atuam nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para identificar as condições de trabalho para o exercício profissional (Apêndice B), cujos dados são analisados na seção três. O questionário é um “Conjunto de questões, sistematicamente articuladas, que se destinam a levantar informações escritas por parte dos sujeitos pesquisados [...]” (SEVERINO, 2007, p. 125). Esse questionário foi a estratégia para a abertura da conversa realizada por meio da entrevista, a fim de se aproximar do objeto de pesquisa em questão.

O terceiro passo da pesquisa foi a realização de entrevista<sup>3</sup> aberta (Apêndice C), que é “Uma técnica de coleta de informações sobre um determinado assunto, diretamente solicitadas aos sujeitos pesquisados [...] uma interação entre pesquisador e pesquisado” (SEVERINO, 2007, p. 124). A partir da técnica da entrevista aberta desenvolveu-se uma conversa sobre a temática proposta, que fluiu tranquilamente entre os sujeitos envolvidos. A técnica da entrevista

[...] parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante (TRIVIÑOS, 2008, p. 146).

No desenvolver da entrevista outras indagações puderam ser feitas entre os profissionais (pesquisadora e participante). As entrevistas foram gravadas e transcritas com a permissão do sujeito participante, considerando a centralidade deste na produção do conhecimento (BOURGUIGNON, 2008). Assim, entende-se o termo sujeito “[...] como aquele que faz a ação ou a dirige, ou, num sentido mais filosófico, o homem como sujeito livre e igual, dono de si mesmo e da natureza,

---

<sup>3</sup>Para a realização da entrevista utilizamos do **Termo de Compromisso Livre e Esclarecido** (BRASIL, 1996) a fim de preservar a ética e o sigilo das informações fornecidas pelos sujeitos participantes da pesquisa (Apêndice D).

construtor do seu mundo, defensor de direitos e da subjetividade” (WANDERLEY, 1992, p.142). Para a consecução desses objetivos, foram elaboradas questões norteadoras, pois “[...] nessa metodologia de pesquisa a realidade do sujeito é conhecida a partir dos significados que por ele lhe são atribuídos” (MARTINELLI, 1999, p. 23).

O estudo detalhado sobre o território que formou o campo empírico desta pesquisa e os motivos que levaram a pesquisadora reconhecer esse território como significativo, está presente ao final da seção 2. Mas, para situar o leitor, consideramos importante informar que: dos 29 municípios do Centro Sul, 13 foram eleitos para compor o campo empírico da presente pesquisa. Como forma de preservar a identidade dos participantes da pesquisa, optamos por não identificar os 13 municípios porque caso eles sejam identificados automaticamente os participantes da pesquisa também seriam, uma vez que os municípios, em sua grande maioria, possuem apenas um CRAS com apenas um profissional de Serviço Social. O convite para participar da pesquisa foi estendido aos assistentes sociais dos CRAS dos 13 municípios, cuja proposta era que ao menos 01 profissional de cada município participasse. Escolhemos o espaço dos CRAS porque a Assistência Social tem sido a política pública que tem recebido o papel de enfrentar as expressões da pobreza, e também porque é nesse espaço que boa parte das ações do Plano Brasil Sem Miséria são executadas.

Tivemos resposta positiva dos 13 municípios, contando com a participação de 01 assistente social de cada. Como o participante é livre para responder ou não a um instrumental de pesquisa, o resultado ficou o seguinte: 13 assistentes sociais responderam ao Questionário (Apêndice B) que tratou das condições oferecidas pelo Estado (na esfera municipal) para o exercício profissional nos espaços de execução de políticas de combate à pobreza no Centro Sul do Estado do Paraná; 10 assistentes sociais aceitaram participar da entrevista pessoalmente, 02 encaminharam as respostas por e-mail e 01 não aceitou participar da entrevista (Apêndice C). Portanto, para nomear os sujeitos participantes atribuímos a sigla AS que significa assistente social e o número da participante. Assim, cada trecho de depoimento está identificado com as siglas que corresponde à cada participante, sendo: AS.1, AS.2, AS.3, AS.4, AS.5, AS.6, AS.7, AS.8, AS.9, AS.10, AS.11, AS.12.

Depois da coleta, os dados foram organizados por categorias. “A palavra categoria se refere a um conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si [...] trabalhar com categorias significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito [...]” (GOMES, 1994, p. 70). Em

seguida, os dados foram analisados e interpretados tendo por base as categorias propostas. A análise tem por objetivo “[...] organizar e sumariar os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação”. Além disso, a interpretação tem como objetivo “[...] a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos” (GIL, 2011, p. 156). Tanto a análise quanto a interpretação fazem parte do mesmo movimento de “[...] olhar atentamente para os dados da pesquisa” (GOMES, 1994, p. 68). A finalidade da análise é composta por três elementos: compreender os dados coletados, obter uma confirmação ou não das questões hipóteses que foram levantadas a fim de respondê-las e, por fim, ampliar o conhecimento sobre a temática estudada (MINAYO, 1998).

Destarte, o produto final, que chamamos de tese, apresenta em sua primeira seção as discussões sobre a desigualdade social e a pobreza no Brasil a partir da leitura e análise do modo de produção capitalista, tendo a pobreza como a não satisfação das necessidades humanas básicas do cidadão, numa relação desigual entre capital e trabalho. Além disso, analisa as políticas públicas de enfrentamento da pobreza, identificando as particularidades da Política Nacional de Assistência Social e do Plano Brasil Sem Miséria, enquanto políticas de combate à pobreza no Brasil, mostrando a fragilidade de tais políticas para com o real enfrentamento da pobreza no país.

A segunda seção traz a configuração da Política de Assistência Social no Estado do Paraná, como a primeira política à qual foi atribuída o enfrentamento da pobreza em todo o país. Também nessa seção apresentamos a maneira como o Estado do Paraná organizou sua última estratégia de enfrentamento da pobreza através do Programa Família Paranaense. Neste espaço também trazemos os dados da pesquisa documental que retrata a execução do Plano Brasil Sem Miséria e do Programa Família Paranaense no Estado. Ainda nessa seção, apresentamos o estudo sobre o território que forma o campo empírico da pesquisa.

Na terceira seção trazemos os dados que foram coletados através do questionário respondido pelos sujeitos participantes da pesquisa sobre as condições que o Estado oferece aos assistentes sociais para o desenvolvimento de seu exercício profissional. Também trouxemos trechos dos depoimentos dos assistentes sociais coletados através das entrevistas. Neste interim, analisamos o direcionamento do exercício profissional do assistente social na perspectiva da garantia de direitos sociais em políticas de combate à pobreza nesse espaço específico.

E, por fim, na quarta seção continuamos apresentando trechos dos depoimentos dos assistentes sociais coletados através da entrevista. Neste interim, discutimos e analisamos os elementos tensionadores que desafiam o assistente social nos espaços de execução de políticas de combate à pobreza no Centro Sul do Estado do Paraná, no que tange ao desenvolvimento de seu exercício profissional, tendo em vista os seus compromissos com a garantia de direitos sociais às pessoas que vivem em situação de pobreza, como um dos elementos que revelam as potencialidades do exercício profissional.



# 1 DESIGUALDADE SOCIAL, POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Sem compreender ‘o que fazem os dominantes quando dominam’ dificilmente as resistências e a edificação da hegemonia dos subalternos podem ser objetivas e capazes de alterar a correlação de forças.(LEHER, 2012, p. 19).

Portanto, “Decifra-me ou te devoro!<sup>4</sup>”.

(COUTINHO, 2010).

A seção subsequente tem como objetivo discutir a desigualdade social e o conceito de pobreza enquanto sua expressão, e, além disso, discutir como o país enfrenta a pobreza por meio de políticas públicas. A história da humanidade mostra que a organização da sociedade, ao longo de seu desenvolvimento, foi passando por vários regimes, como escravismo, feudalismo e, atualmente, o capitalismo. Em todos esses regimes houve a exploração do humano sobre o humano. Sob esse prisma, Tavares (2009, p. 240) argumenta que “[...] no escravismo e no feudalismo, a exploração tinha limites biológicos, porque o homem era um meio de produção. Na sociedade capitalista, a vida do trabalhador não impõe limites à produção”. O capitalismo foi se renovando ao longo do tempo e acirrando a exploração da classe trabalhadora. O que se tem hoje não é o trabalho enquanto manifestação do ser humano numa dimensão de satisfação com a construção de seus produtos, mas um sujeito explorado através da extração de mais-valia, alienado do processo de produção como um todo e com nenhuma perspectiva de emancipação humana por meio do trabalho. O resultado disso é a crescente desigualdade social entre as classes e o acirramento das manifestações de pobreza entre os trabalhadores.

Portanto, a história da humanidade tem sido desde sempre a história da luta de classes, como afirmava Marx e Engels (2008). Com o desenvolvimento do sistema capitalista, foram sendo delineadas duas classes basilares: a burguesa e a proletária, que vivem um conflito permanente, chamado luta de classes. É importante lembrar que a partir

---

<sup>4</sup> Temática utilizada no Seminário Internacional *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*, organizado pelo Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania da Universidade de São Paulo (CENEDIC) em 2008.

do sistema capitalista, para o viés marxista, não houve eliminação dos conflitos de classe, pelo contrário, houve a simplificação das classes reduzidas em duas: burguesia e proletariado, que são totalmente antagônicas (MARX, 2008).

O proletariado produz toda a riqueza no mundo, ao passo que a burguesia se apropria dessa riqueza. No entanto, o trabalhador não tem acesso à boa parte da riqueza que produz, mas a um mínimo apenas, chamado salário, que nem sempre é suficiente para manter as necessidades básicas, muito menos para contribuir para a ascensão de classe dos trabalhadores. É por isso que Iamamoto (1998) afirma que é do conflito entre capital e trabalho que nasce a Questão Social, sendo que a desigualdade social e a pobreza são apenas algumas de suas expressões.

### 1.1 UMA REFLEXÃO SOBRE AS DESIGUALDADES NO BRASIL

O Brasil é considerado o país das desigualdades, sendo as de gênero, racial e de renda as mais comuns. É um país marcado pela alta concentração de propriedade privada e de renda por parte da elite, onde o “[...] latifúndio é a marca de uma sociedade desigual” (COSTA, 2013, p. 44). Portanto, a raiz das desigualdades sociais no país não está vinculada apenas à questão econômica, mas “[...] se referem a um padrão altamente concentrador de renda e de poder, garantido por uma herança lusitana de relações políticas e sociais autoritárias” (IVO, 2008, p. 108). Essas relações, desde a era colonial, fazem a separação entre os “homens úteis” e os “homens inúteis”, sendo esses últimos aqueles que não possuíam patrimônio algum e estavam “livres”.

O país foi formado pela heterogeneidade de etnias, vindas de diversas partes do mundo, e também pela população que aqui vivia. “Passando de uma sociedade estamental de senhores e escravos para uma de patrões e empregados, numa economia que não generalizou o assalariamento, manteve um contingente de trabalhadores precariamente inseridos no mundo do trabalho” (COSTA, 2013, p. 44). Quando Ianni (2004) discute raça e povo, mostra que a formação da nação brasileira é composta por indianismo, europeísmo, arianismo, lusitanismo e indigenismo. Ao discutir o conceito de Questão Social, o mesmo autor revela que o Brasil “Reflete disparidades econômicas, políticas e culturais, envolvendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais. Sempre põe em causa as relações entre amplos segmentos da Sociedade Civil e o poder estatal” (IANNI, (2004, p. 103).

Mediante a heterogeneidade da população brasileira, a reprodução populacional se deu (e se dá) num contexto marcado por profundas

desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais. Há um determinante para a desigualdade social no país, que é “A baixa ou nenhuma mobilidade social numa sociedade com concentração da propriedade privada e das rendas, elitização do poder político [...]” (COSTA, 2013, p. 43). Existe também desigualdade no acesso aos patamares de participação política, sendo essa privilégio de apenas alguns, normalmente da elite brasileira. Assim, mostra-se que quem é detentor dos meios de produção também detém o poder político. Portanto, a partir da “[...] modernização da economia, a industrialização favoreceu a desigualdade entre os segmentos da classe trabalhadora ao inserir na proteção de direito trabalhista, previdenciário e na saúde pública, o trabalhador urbano, excluindo o rural e o doméstico” (COSTA, 2013, p. 44). Mais tarde isso mudará, mas neste momento se demonstrou, pela concepção dos governos, uma separação entre aqueles que têm e aqueles que não têm direitos.

Para Souza (2013, p. 55), existe certa invisibilidade da luta de classes, onde “Todos os interesses e poderes que ‘estão ganhando’ têm interesse na reprodução da sociedade injusta e desigual tal como ela é e a legitimam [...]”. Além disso, o autor critica a Ciência e mostra que ela é responsável pela produção do conhecimento, assim como pela reprodução no imaginário popular de uma determinada realidade social que se quer mostrar. “Minha tese é que o tema da produção e reprodução das classes sociais no Brasil é denominado por uma leitura economicista<sup>5</sup> e redutora da realidade social” (SOUZA, 2013, p. 56).

Martins (2008) faz uma discussão sobre o desenvolvimento do país e afirma que não se pode reconhecer um país como sendo desenvolvido se este aglomera um contingente de sua população que não participa da riqueza produzida.

Esse desenvolvimento anômalo não se manifesta apenas nas privações que produz e dissemina. Manifesta-se, também, nas estratégias de sobrevivência por meio das quais os pobres teimam em fazer parte daquilo que não os quer senão como vítimas e beneficiários residuais de suas possibilidades (MARTINS, 2008, p. 10-11).

Não é por acaso que o Brasil participa do submundo do subdesenvolvimento. Na realidade, as pessoas que vivem em situação de

---

<sup>5</sup> Para Souza (2013, p. 56), o economicismo é “[...] uma visão empobrecida e amesquinhada da realidade, como se fosse toda a realidade social”.

pobreza são trabalhadoras, algumas inseridas no mercado de trabalho de forma precária e outras excluídas dele, necessitando viver com os programas e serviços oferecidos pelos governos por meio das políticas públicas. Quando o capitalismo está em crise, é o trabalhador que mais sente o seu impacto, uma vez que a socialização das perdas se dá de forma mais cruel com os trabalhadores. “O capitalismo que se expande à custa da redução sem limites dos custos do trabalho, debitando na conta do trabalhador e dos pobres o preço do progresso sem ética nem princípios, privatiza ganhos nesse caso injustos e socializa perdas, crises e problemas sociais” (MARTINS, 2008, p. 11). Para o autor, trata-se de um antidesenvolvimento toda vez que o objetivo do desenvolvimento econômico é a própria economia. Assim, o desenvolvimento econômico “[...] é descaracterizado e bloqueado nos problemas sociais graves que gera, mais do que legitimado nos benefícios socialmente exíguos que cria e distribui” (MARTINS, 2008, p. 13).

A sociedade capitalista consegue ser inovadora na sua forma de produzir e acumular bens. No entanto, para Martins (2008), a maior inovação, e mais importante, seria a capacidade de distribuir a riqueza produzida e, principalmente, distribuí-la àqueles que a produzem. Nesse ínterim, Martins (2008) critica as políticas públicas ao afirmar que elas, na medida em que são compensatórias e focalizadas, legitimam e confirmam a exclusão social, pois não permitem o acesso ao resultado da produção econômica adquirida por meio do trabalho. “Não há aí esperança [...] há apenas a migalha que mitiga não as privações das vítimas e sim os riscos próprios da continuidade de um sistema econômico organizado a partir de contradições agudas” (MARTINS, 2008, p. 14).

Pobreza e exclusão social são categorias articuladas entre si, mas não sinônimas. A pobreza será discutida na sequência, por isso, é importante deixar claro o entendimento de exclusão social, que “[...] diz respeito às dificuldades de pessoas e grupos específicos alcançarem um ideal igualitário e de reconhecimento social no contexto de determinadas sociedades” (IVO, 2008, p. 110). Porém, ressalta a autora, pode-se dizer que ninguém é excluído da sociedade capitalista, uma vez que essas pessoas e grupos mantêm “[...] uma relativa integração à sociedade e à economia, ainda que em condições de inclusão precarizada” (IVO, 2008, p. 110). A partir dessa concepção, ninguém é excluído na sociedade capitalista, mas incluído à margem do acesso à riqueza produzida e a tudo o que o que esse acesso proporciona.

Nesse sentido, fica evidente que todos são incluídos no sistema, e são funcionais a ele. Tanto o Exército Industrial de Reserva<sup>6</sup>, quanto o lumpemproletariado<sup>7</sup> exercem funções específicas no sistema capitalista. Esse último serve para pressionar e controlar os primeiros no processo de produção. Tavares (2004) mostra que todos participam da produção capitalista na forma de um fio invisível, ou seja, mesmo aquele trabalho informal, precarizado e pauperizado é funcional ao capital, uma vez que este se apropria de todas as formas de trabalho em prol do giro da economia para o lucro do capital. Por exemplo, o trabalho doméstico, atualmente muito comum, aquele trabalho em que as pessoas pegam as peças nas empresas e têm que montar o objeto ou o calçado em casa, são modalidades de trabalho informal, descobertos de qualquer tipo de proteção social, cujos gastos de produção o capitalista não tem, porque a pessoa utiliza do seu espaço doméstico e arca com todas as despesas da produção em sua casa. E nem por isso tem uma remuneração suficiente para manter as suas necessidades humanas, assim como de sua família. Além disso, nesse ambiente a mulher exerce sua tripla jornada de trabalho do mesmo jeito, as crianças e adolescentes também trabalham sem haver qualquer questionamento de trabalho infante-juvenil. Por conta das condições de inserção no mercado informal de trabalho, esse público é um dos que estão sujeitos a situações cada vez mais acirradas de pobreza no Brasil.

## 1.2 A POBREZA NO BRASIL COMO UMA DAS EXPRESSÕES DA DESIGUALDADE SOCIAL

A pobreza é um fenômeno que cresce diariamente aos olhos de todos; porém, é um dos fenômenos mais antigos da humanidade, como

---

<sup>6</sup> “[...] se uma população excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base no capitalismo, essa população torna-se, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira absoluta, como se ele o tivesse criado à sua própria custa. Ela proporciona às suas mutáveis necessidades de valorização humano sempre pronto para ser explorado, independente dos limites do verdadeiro acréscimo populacional” (MARX, 1984, p. 200).

<sup>7</sup> “[...] o mais profundo sedimento da população relativa habita a esfera do pauperismo. Abstraindo vagabundos, delinquentes, prostitutas, em suma, o lumpemproletariado propriamente dito [...]. O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva [...]” (MARX, 1984, p. 208-209).

também antigas são as iniciativas para o seu controle (PEREIRA, 2006). Ela não teve início com o sistema capitalista, porque nos outros sistemas, como a escravidão ou o feudalismo, também existiam pessoas que se encontravam em situação de pobreza. O que se obteve a partir do capitalismo foi a acentuação desse fenômeno por conta da intensificação da exploração do trabalho humano, acompanhado do aumento da acumulação privada da riqueza socialmente produzida.

Com o acirramento da exploração da força de trabalho e com a crescente acumulação da riqueza produzida, houve o aumento gradativo das situações de pobreza em todos os países onde o sistema se alastrou. O fenômeno em questão tem faces particulares em cada realidade. Para uma pessoa estar em situação de pobreza no Brasil pode não significar a mesma coisa que estar na mesma condição num país desenvolvido (PEREIRA, 2006).

De acordo com Schwartzman (2004), a pobreza não pode ser vista a partir de princípios morais ou como problema individual, pois esse fenômeno tem causa estrutural que vem da “[...] exploração do trabalho pelo capital; o poder das elites que parasitavam o trabalho alheio e saqueavam os recursos públicos; e a alienação das pessoas, criada pelo sistema de exploração, que as impedia de ter consciência dos próprios problemas e necessidades” (SCHWARTZMAN, 2004, p. 13). Analisar o fenômeno através da totalidade remete à teoria social crítica de Marx (1983), pela qual se compreende a pobreza como resultado das relações sociais desenvolvidas no e pelo conflito capital e trabalho (SIQUEIRA, 2012).

O século XX trouxe profundas mudanças para o mundo do trabalho, com importante aprofundamento da exploração a partir da década de 1970, pelas crises do sistema capitalista. Estas resultaram em transformações do mundo do trabalho com o acirramento da exploração da força de trabalho, da precarização e da fragilização dos vínculos (ANTUNES, 2000), na fetichização e a financeirização do sistema (IAMAMOTO, 2007), e, conseqüentemente, no empobrecimento da classe trabalhadora. Isso obrigou os governos e a classe dominante – representados pelos seus principais porta-vozes internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), a “Santíssima Trindade” do capital, segundo Iamamoto (2007) – a pensar em estratégias de enfrentamento da pobreza.

Ivo (2006) mostra que há consenso quanto à necessidade de se enfrentar esse fenômeno na contemporaneidade, no entanto, não há consenso quanto à sua concepção, e pouco há do entendimento de que a

pobreza é apenas uma expressão da desigualdade social e que esta resulta do sistema capitalista de produção.

Uma concepção vigente sobre a pobreza é *‘o controle dos pobres: visão repressiva da questão da pobreza’* (IVO, 2006). Nesse ínterim, “[...] a primeira ideia amplamente difundida sobre a pobreza é a afirmação de que seu aumento e sua agudização induziriam a um descontentamento crescente das populações de pobres, a uma potencialização dos conflitos e ao aumento da violência” (IVO, 2006, p. 75). É comum atribuir às pessoas em situação de pobreza a violência nas grandes cidades, a delinquência urbana e a insegurança social nos centros urbanos. Esse pensamento justifica a necessidade que se tem de controlar os pobres por meio da oferta parca de políticas públicas, com serviços e bens mínimos, mas que são trabalhados ideologicamente como máximos e suficientes para atender efetivamente às necessidades humanas.

A ideia de enfrentar a pobreza não parte da concepção de injustiça social, da lei geral da acumulação capitalista (MARX, 1984), mas sim de uma expressão de incômodo à classe dominante que se sente insegura quanto à tomada de seus bens. “A gravidade desses fatos legitimaria uma intervenção pública consistente no controle das áreas marginais e da pobreza e no desenvolvimento de políticas voltadas para a segurança pública dos cidadãos” (IVO, 2006, p. 76). No entanto, como se sabe, não se pode atribuir às pessoas em situação de pobreza a responsabilidade pela violência, pelas drogas e pela criminalidade, pois a classe média e a burguesia também participam efetivamente desses fenômenos sociais e com mais recursos para se safar do controle dos governos. E, “Por outro lado, a análise exclusivamente centrada sobre a ‘violência da pobreza’ não só pode discriminar populações empobrecidas, como incorrer no risco de reverter políticas sociais em políticas repressivas de “controle” dos pobres” (IVO, 2006, p. 76).

Alayón (1992) mostra que criminalizar, controlar e disciplinar os pobres não é uma situação que se vivencia apenas atualmente. Essa prática é antiga na sociedade. Através das políticas públicas se oferece aquela migalha que é “[...] indispensável repartir, para desativar a compreensão do injusto mecanismo de espoliação” (ALAYÓN, 1992, p. 116). Essa estratégia funciona como um mecanismo de alienação diante da realidade dos fatos, em que a lei geral da acumulação capitalista produz a pobreza e a miséria, e não se trata de falta de riquezas, mas trata-se de nas mãos de quem fica a maior percentual dessa riqueza.

Exige-se que os pobres continuem pobres e, para tanto, é preciso apalermá-los e confundi-los, para

impedir que compreendam a origem dos seus problemas. Enquanto permanecem pobres e confusos, a racionalidade e o equilíbrio dos mecanismos de subordinação estarão garantidos (ALAYÓN, 1992, p. 116).

Portanto, a criminalização da pobreza apresenta-se como uma forma eficaz para manter as pessoas que vivem em situação de pobreza no lugar em que se encontram e retirar delas paulatinamente a sua força para lutar, resignando-as. Isso só reforça o estigma da culpabilização histórica por sua condição que, na realidade, é gerada socialmente.

De acordo com Ivo (2006), outra concepção vigente é a *‘refilantropização da pobreza’* (IVO, 2006). Através de planos e programas, o país tem o objetivo de enfrentar a pobreza. No entanto, suas intenções são perpassadas pelo ideário neoliberal. Se por um lado se percebe a necessidade de enfrentar o fenômeno da pobreza, por outro lado:

[...] firma-se cada vez mais o compromisso de toda a sociedade no enfrentamento dessa questão, através do apoio de uma ampla rede de sociabilidade comunitária, a partir de práticas solidárias – algumas de caráter filantrópico –, muitas vezes alternativas à ausência do Estado” (IVO, 2006, p. 76).

Ou seja, não é mais o Estado que tem a obrigatoriedade de enfrentar as mazelas deixadas pelo modo de produção capitalista, mas toda a sociedade, inclusive quando se trata da pobreza e da exclusão social. Montañó (2007) mostra como se tem tratado a Questão Social a partir do ideário neoliberal. Para ele, esse fenômeno (social e coletivo) é tratado de forma individual, atribuindo-se às pessoas que vivem suas expressões, a responsabilidade por sair delas. O Estado é desresponsabilizado do enfrentamento de suas mazelas, e seus conflitos são despolitizados, por serem colocados nos ombros dos sujeitos individuais a responsabilidade por seu enfrentamento. No máximo, coloca-se as Organizações Não Governamentais (ONGs) para lidar com suas expressões. Portanto, a partir da década de 1990, quando da entrada do neoliberalismo no Brasil, é que se intensifica um contexto, onde:

[...] são apontadas alternativas privatistas e refilantropizadas para questões relacionadas à pobreza e à exclusão social. Cresce o denominado terceiro setor, amplo conjunto de organizações e



iniciativas privadas, não lucrativas, sem clara definição, criadas e mantidas com o apoio do voluntariado e que desenvolvem suas ações no campo social, no âmbito de um vastíssimo conjunto de questões, em espaço de desestruturação (não de eliminação) das políticas sociais, e de implementação de novas estratégias programáticas, como, por exemplo, os programas de transferência de renda, em suas diferentes modalidades (YAZBEK, 2009, p. 155).

Nesse sentido, as expressões da questão social, como a pobreza e a exclusão social, têm um trato despolitizado e suas nuances passam a ser olhadas a partir da ótica da fragmentação (CARDOSO, 2013). Vive-se num país democrático, onde se prima pelos princípios de uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil, em que ambos são parceiros na operacionalização de políticas públicas (NOGUEIRA, 2005). Todavia, nesse mesmo Estado estão presentes os ideários neoliberais que incentivam uma participação maior da Sociedade Civil para que o Estado repasse suas responsabilidades para ela, perdendo a sua primazia na condução das políticas públicas. Logicamente não é isso que se mostra nos discursos, porém, é exatamente isso que se traduz na prática cotidiana dessa relação. E é um dos pilares fundamentais do processo de reforma do Estado empreendido a partir da década de 1990 (BRASIL, 1995). Entretanto, Ivo (2006) é enfática quando afirma que a primazia do Estado é fundamental para o enfrentamento da pobreza.

Ainda que os esforços solidários da sociedade civil sejam complementares e ativos, como em países de democracia consolidada, em sociedades cuja herança das desigualdades sociais atinge patamares elevados, como o Brasil, a erradicação da pobreza supõe uma ação deliberada do Estado no âmbito social (IVO, 2006, p. 173).

Outra concepção de pobreza é *a percepção dos pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores* (IVO, 2006). Reconhecer as pessoas em situação de pobreza como sujeitos é importante, o problema, porém, é atribuir a elas a responsabilidade por sair da condição de pobreza que o sistema capitalista lhes impõe. “Isso supõe entender que a questão da pobreza envolve, também, o desenvolvimento de capacidades preexistentes dos próprios pobres no provimento das condições de superação da pobreza” (IVO, 2006, p. 77). Essa percepção também se faz presente na concepção das políticas públicas, toda vez que em sua

operacionalização se tem como estratégia o desenvolvimento de capacidades. Para a perspectiva da política neoliberal, “[...] mobilizar o potencial dos pobres implica aproveitar a capacidade existente nas comunidades, canalizando-a para resolver, a um só tempo, os problemas materiais da pobreza, da participação e da integração social através de sua inserção no mercado” (IVO, 2006, p. 77).

Segundo a autora, a organização das pessoas que vivem em situação de pobreza para o enfrentamento de suas demandas possui dois vieses, um positivo e outro negativo, sendo que a perspectiva negativa

[...] entende a pobreza como fenômeno localizado e residual, incompatível com o progresso da sociedade industrial, podendo avançar em políticas repressivas ou tutelares de gestão da miséria e da assistência”. *E a perspectiva positiva* “[...] implica reverter o potencial combativo e de resistência dos pobres em ‘ativos’ (em termos de bens de base disponíveis) para resolver a sua própria condição de vulnerabilidade social (IVO, 2006, p. 77 *inserção nossa*).

Na realidade, o fator positivo, apontado pela autora, apenas enfoca a necessidade de integrar a pessoa em situação de pobreza preparando-a para o mercado de trabalho, tornando-a uma cidadã consumidora. A perspectiva do Banco Mundial comunga do viés neoliberal que busca tornar os pobres ativos, de modo a ativar a sua resistência. “Neste sentido, o Banco Mundial reconhece que as populações vulneráveis têm a propriedade de ‘ativos’ sociais, econômicos e culturais que poderiam e deveriam ser mobilizados no provimento de soluções da pobreza” (IVO, 2006, p. 78).

Essa perspectiva dá conta de entender que as pessoas que vivem nessa condição são passivas e por isso a sua resistência precisa ser ativada. Também revela um problema crucial para o entendimento da pobreza: ela é problema das pessoas que a vivem, assim como a sua solução. A centralidade dessa problemática é que retira a pobreza do lugar enquanto resultante do conflito capital e trabalho, e a coloca numa dimensão individual, isto é, coloca-a como problema a ser resolvido por quem está nessas condições.

Nessa concepção de pobreza existe ainda um **‘discurso afirmativo da pobreza no processo de formação do sujeito popular’** (IVO, 2006). O Estado apresenta certa preocupação com gasto com política pública que possa satisfazer às necessidades básicas dos sujeitos, entretanto, requer

também que a pessoa em condição de pobreza possa ser organizada e autônoma na gestão de sua própria vida, e requer ainda que seja:

[...] sujeito capaz, na arena social, de desenvolver processos autogestivos orientados para a satisfação das necessidades básicas, que, inclusive, pode se encarregar da gestão global do *habitat* através de práticas autônomas da base popular democraticamente organizada; e, no plano político, capaz de reivindicar e impulsionar, no âmbito da cidadania, o exercício pleno dos direitos cidadãos e a participação na formulação e orientação das políticas públicas (IVO, 2006, p. 79).

O problema não está em propor políticas que contribuam para o desenvolvimento do potencial das pessoas que vivem em situação de pobreza, mas justamente no fator individualizante do problema, que é social, econômico e político, intrinsecamente vinculado à organização econômica mundial. Nas entrelinhas do discurso afirma-se que elas são responsáveis pela sua situação e que seu agravamento depende delas e não do Estado que, aparentemente, “lhe oferece todas as oportunidades”.

Todavia, existem algumas concepções críticas sobre o crescimento da pobreza. Algumas a veem como injustiça social na forma de dívida histórica, construída por um processo de exclusão e desigualdade social que impediu muitos sujeitos de participarem dos benefícios da modernidade (IVO, 2006). Outro aspecto que ela aponta é que a pobreza tem a função de reproduzir a dominação política, quando possibilita aos países a formação do clientelismo, do patrimonialismo e do assistencialismo que facilita a repressão, a submissão e a dependência dos pobres aos agentes políticos.

Ivo (2006) conta que existem autores que atribuem a pobreza à crise do fordismo e seus efeitos sobre a classe trabalhadora, onde encontram-se

[...] os argumentos mais políticos que apontam para a manipulação estratégica e autoritária da pobreza, como condição de construção da legitimidade e do consentimento de grupos hegemônicos locais, através de estímulos da televisão e da mídia para a recriação de uma base de legitimidade de caráter personalista e, portanto, antidemocrático (IVO, 2006, p. 80).

Na concepção marxista, a pobreza é concebida como pauperismo, que “[...] constitui o asilo dos inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva [...]” (MARX, 1984, p. 209). Trata-se do lupemproletariado, que é subdividido em três camadas, sendo: 1) aqueles que são aptos ao trabalho, mas que o mercado de trabalho não absorve a sua força; 2) os órfãos e crianças indigentes que não estão em idade ativa para o trabalho; 3) os degradados, maltrapilhos e incapacitados para o trabalho devido à complicadores de saúde ou idade. Essas pessoas, na concepção de Marx (1984), formam o lupemproletariado, que vive na extrema miséria, produzida pelo capital. A lei geral da acumulação capitalista “[...] ocasiona uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital” (MARX, 1984, p. 210). Portanto, é no mesmo processo de produção de riquezas que se produz a pobreza e a miséria, pois a lógica da riqueza produzida coletivamente por todos os trabalhadores é acumulada por uma minoria de burgueses que detêm os meios de produção, a mídia e o poder político.

*Assim, a [...] acumulação de riqueza num polo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação da miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital (MARX, 1984, p. 210, inserção nossa).*

A cruel lógica da lei geral da acumulação capitalista deixa atrás de si um contingente imensurável de pessoas vivendo sem acesso à riqueza que elas mesmas produzem. E o mais grave disso tudo é que a maioria dessas pessoas não tem oportunidade de conhecer a gênese do processo de pauperização de suas vidas. A grande maioria acredita ainda que sua situação venha da falta de sorte, da falta de bênçãos de um ser superior, da falta de capacidades e competências para “vencer na vida”. Logo, entender a pobreza a partir do viés da lei geral da acumulação capitalista requer

[...] um diagnóstico radical de superação da estrutura, em termos da luta de classes, como condição de emancipação da classe operária e da sociedade. Nessa perspectiva, a assistência à pobreza é mitigadora, e apenas um alívio para as condições de exploração, dificultando a luta política emancipatória (IVO, 2008, p. 82).

Nesse sentido, é fundamental questionar-se até que ponto as ações focalizadas, seletivas e fragmentadas do Estado, por meio das políticas públicas, contribuem para o real enfrentamento da pobreza, sendo que elas não perpassam o campo do rompimento com a estrutura que oprime as pessoas que vivem em situação de pobreza?

Soto (2003) analisa a pobreza a partir da perspectiva teórica de Karl Marx, e está em sintonia com o entendimento do pauperismo (MARX, 1984). Ela parte de quatro pressupostos para a compreensão desse fenômeno. São eles:

**Primeiro:** As teorias dominantes entendem as relações sociais burguesas como sendo eternas e imutáveis. Isso faz com que haja certa negação do movimento histórico da classe trabalhadora na luta pela conquista de seus direitos.

**Segundo:** É preciso ter consciência que as relações sociais são produtos da humanidade e, nesse sentido,

[...] la pobreza se comprende en la sociedad capitalista, entendiendo el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales específicas que engendra este desarrollo; y desmitificando las ideas y categorías asociadas al mismo otorgándole su carácter histórico concreto (SOTO, 2003, p. 08-09).

**Terceiro:** É necessário entender que as relações sociais formam um todo, ou seja, elas formam uma totalidade concreta em movimento. “Comprender la pobreza exige conocer las condiciones materiales de existencia de los hombres, definiendo a los mismos no como espectadores de su historia sino como ‘autores y actores a un tiempo mismo de su propio drama’” (SOTO, 2003, p. 09).

**Quarto:** Compreender a pobreza a partir de relações sociais imutáveis e eternas, impõe-se como obstáculo ao seu enfrentamento, pois a pobreza é vista como impossível de ser combatida, uma vez que se tem uma concepção hegemônica sobre ela. “Es obvio que esta posición objetiva conservadora de la burguesia, niega el antagonismo y las contradicciones inherentes a las condiciones modernas de producción” (SOTO, 2003, p. 10).

No entanto, a partir de um viés marxista só se explica a pobreza ao passo que se compreende o desenvolvimento antagônico da sociedade capitalista. São essas relações que geram a pobreza e a miséria para os trabalhadores, que produzem toda a riqueza, mas não usufruem o produto de seu trabalho. Ao contrário do que pregam as teorias dominantes, a

pobreza “[...] se define como una categoría compleja, histórica y mutable. Es decir, una categoría relacional que solo se explica entendiendo el movimiento de la totalidad social” (SOTO, 2003, p. 10).

Para Soto (2003), a pobreza desempenha um duplo papel: ao mesmo tempo em que ela é resultado é também condição para a acumulação capitalista. Resultado porque nasce a partir do processo de acúmulo de riquezas por parte da classe dominante. E condição porque para haver acúmulo precisa se tirar de outros, nesse caso dos produtores da riqueza: dos trabalhadores, através da extração da mais-valia. É uma lógica cruel: ao lado do aumento do capital está o aumento das expressões da pobreza “[...] cuya fuerza de trabajo se metamorfosea en creciente fuerza de exploración a beneficio del creciente capital, lo que los fuerza para sobrevivir y reproducirse a eternizar su supeditación al propio producto de su trabajo, personificando en el capitalista (SOTO, 2003, p. 11).

A pobreza do trabalhador é condição necessária para a sustentação do regime capitalista, e a miséria é, por conseguinte, a condição de existência dele. “De este mecanismo se desprende que a medida que se acumula capital, tiene ‘necesariamente’ que deteriorarse, que empobrecerse la situación del trabajador (independientemente de su retribución, ya sea ésta alta o baja)” (SOTO, 2003, p. 12). Os mecanismos de produção e acumulação capitalistas dão conta de adaptar o número de trabalhadores necessários à manutenção do sistema a fim de que este funcione lucrativamente.

Os trabalhadores que sobram ficam na miséria esperando uma oportunidade para vender a sua força de trabalho no mercado, mas isso quando o sistema quiser. A lógica da lei de acumulação capitalista “[...] determina una acumulación de miseria, de tormentos de trabajo, de esclavitud, de despotismo, de ignorancia y degradación moral, de barbarización social” (SOTO, 2003, p. 13). Isso afeta as condições materiais de existência e de reprodução dos trabalhadores, tanto aqueles que estão vendendo a sua força de trabalho, quanto os que formam o exército industrial de reserva, e mais ainda aqueles que não fazem parte desse exército, mas compõem o que Marx (1984) chamou de lumpemproletariado.

Na seção seguinte, analisa-se a pobreza no viés da não satisfação de necessidades humanas. Essas necessidades não dizem respeito apenas à renda que uma pessoa precisa para ter acesso a bens de consumo para sua satisfação, mas a todas as dimensões das necessidades humanas, sem as quais o ser humano não pode viver com dignidade.

### 1.2.1 A pobreza enquanto não satisfação das necessidades humanas

O marco conceitual que Pereira (2006) assume como ideal para pensar a pobreza é a concepção desta associada ao conceito de necessidades humanas. Sabe-se que a compreensão do conceito de pobreza e a sua vivência no cotidiano é diferente em cada país, em cada cultura, assim como as necessidades que um sujeito tem para viver com dignidade também são diferentes. Todavia, se compreendermos a pobreza a partir do viés de satisfação ou não das necessidades humanas teremos uma perspectiva mais abrangente do que seria esse conceito, aproximando-se, talvez, de maneira mais coerente à vida dos sujeitos que vivem a não satisfação dessas necessidades.

Na perspectiva neoliberal, as necessidades privilegiam o subjetivismo e o relativismo no que tange à mesma. Os neoliberais acreditam que não há necessidades humanas comuns aos seres humanos e que sua satisfação é necessária para a própria subsistência. Na visão deles, “[...] se não há necessidades comuns que sejam vivenciadas coletivamente e que sirvam de parâmetro para a formulação de políticas públicas, não haverá melhor mecanismo para satisfazê-las do que o mercado” (PEREIRA, 2008, p. 39). O mercado tem seu ponto de apoio no individualismo e na subjetividade e quando assume que deve atender alguma demanda, essa está pautada nos desejos, compulsões ou necessidades de consumo de um sujeito. A partir desse viés, as necessidades sociais

[...] são consideradas como: falta ou privação de algo [...]; preferência por determinado bem ou serviço em relação a outro ou outros; desejo de quem psicologicamente se sente carente de alguma coisa: compulsão por determinado tipo de consumo, movida pela dependência ou pelo uso repetitivo ou viciado desse consumo; demanda, como procura por satisfação econômica, social ou psicológica de alguma carência. Há ainda, quem confunda necessidade como motivação, expectativa ou esperança de obter algo de que se julga merecedor, por direito ou promessa (PEREIRA, 2008, p. 39-40).

Para a autora, existem correntes que concorrem entre si e que pensam a questão da satisfação das necessidades humanas: uma delas é a corrente neoliberal (explicada acima) e a outra é a dos progressistas, que temem que o Estado seja paternalista e autoritário quando oferece

políticas públicas que contribuam para a satisfação dessas necessidades. A autora ainda salienta que ambas estão equivocadas, e, embora concorrentes e contraditórias, têm um denominador comum: “[...] o ataque às políticas de bem-estar providas pelo Estado e o consequente desmantelamento de direitos sociais conquistados a duras penas pelos movimentos democráticos [...]” (PEREIRA, 2008, p. 40).

A autora mostra as diferentes perspectivas na compreensão das necessidades sociais, que ela chama de “*approach relativistas*”. Uma delas é a “**ortodoxia econômica do bem-estar**”. Essa corrente “[...] confunde necessidades humanas com preferências e cidadãos com consumidores [...]” (PEREIRA, 2008, p. 40).

A partir dessa compreensão, as necessidades são pautadas nos moldes consumistas oferecidos pelo mercado. Sabe-se que nem tudo o que é oferecido pelo mercado é, de fato, uma necessidade humana, uma vez que “[...] não são as preferências individuais que orientam o mercado, mas é o mercado quem cria, até as raiais do absurdo, as preferências individuais” (PEREIRA, 2008, p. 51). Muitos dos produtos que são pautas de propagandas são vendidos somente porque o mercado se ocupa em produzir a “necessidade” no imaginário da população. São slogans colocados pelo mundo da propaganda que constroem, paulatinamente, no imaginário do sujeito a ideia de que ele, de fato, precisa daquele produto (para ser feliz, para ter saúde, para ter conforto, etc.). Pereira (2008, p. 40) afirma que “[...] a ideia de necessidades confunde-se com preferências partilhadas ou demandas definidas pelos consumidores [...]”. Na realidade, a definição das demandas dos consumidores por um determinado produto, serviço, etc. que vise a satisfação das suas necessidades nem sempre é feita pelo sujeito, mas pelas estratégias de encantamento que o mercado tem em criar demandas, ao mesmo tempo em que cria necessidades para poder ampliar o mercado de consumidores.

Outra perspectiva comum na compreensão das necessidades é a “**nova direita**”. Nesse sentido, “[...] o conceito de necessidades sociais, divergentes de preferências individuais, é politicamente perigoso, por dar mais importância ao Estado do que ao mercado” (PEREIRA, 2008, p. 42). A visão que se tem de mercado é que ele é maior e mais importante do que o Estado, uma vez que esse é tido como paternalista, autoritário e regulador. Logo, a compreensão que se tem do sujeito é que ele, não importando a sua condição social, pode satisfazer suas necessidades de maneira igual a todos os demais. A autora critica isso, pois essa percepção não considera o fato de que nem todos os sujeitos vivem em condições iguais, portanto, desconsidera o fenômeno das desigualdades sociais. Dessa maneira, tanto a primeira corrente quanto a segunda “[...] cometem



o erro grosseiro de equiparar satisfação de necessidades sociais com funcionamento seletivo e discriminatório dos mecanismos de mercado” (PEREIRA, 2008, p. 42).

A terceira corrente, que pensa as necessidades, está pautada nas **“críticas do Imperialismo Cultural”**. A partir desse viés, as necessidades são variadas, dependendo de cada grupo de população e elas devem ser definidas por esses grupos. Essa corrente aposta que caso o grupo que sofre determinada carência não a defina, corre o risco de que outros grupos considerados mais fortes possam defini-las. “Diferente, pois, dos enfoques que privilegiam a soberania individual, as críticas do imperialismo cultural defendem a soberania de grupos específicos, geralmente oprimidos, sem deixarem de reconhecer a importância da coletividade” (PEREIRA, 2008, p. 43).

A autora também critica essa corrente, pois, segundo ela, a corrente está igualmente pautada no subjetivismo e não concebe a ideia de necessidades humanas universais, mas apenas individuais. Para a autora,

[...] o argumento básico de que só os indivíduos ou grupos específicos podem fornecer elementos para a definição mais adequada de políticas de bem-estar dá igualmente ênfase à prevalência do mercado sobre o Estado na provisão social e, consequentemente, elege o capitalismo como o melhor sistema (PEREIRA, 2008, p. 51).

A quarta perspectiva é a **“visão marxista, fundada na concepção de necessidades como fenômeno histórico”**. Essa perspectiva parte da compreensão de que Marx acreditava que necessidades humanas objetivas existem. Esse viés também é colocado pela autora como *approach relativistas* porque:

[...] ao lado dessa concepção objetiva e universal de necessidades, podemos identificar, na tradição marxista, considerações relativistas e subjetivistas calcadas na compreensão de que necessidades básicas são essencialmente produto do meio e da cultura dos quais os homens fazem parte (PEREIRA, 2008, p. 44).

Segundo a autora, não se pode comparar culturas que são diferentes a partir de um conceito comum, porque as necessidades são “[...] sentimentos conscientes de carecimentos socialmente relativos, os quais expressam desejos que se diferenciam de grupo para grupo” (PEREIRA, 2008, p. 44). O sujeito que busca satisfazer as suas necessidades pode

satisfazê-las ou expandi-las pessoal ou socialmente. “Pessoais, porque só as pessoas desejam conscientemente algo, e sociais, porque o objeto da necessidade é produzido socialmente” (PEREIRA, 2008, p. 44). Concomitantemente, é fundamental para a autora pensar em necessidades radicais, que são aquelas “[...] que não se integram ao capitalismo e, portanto, desenvolvem-se contraditoriamente no interior desse modo de produção, visando superar a estrutura das necessidades necessárias à ordem burguesa” (PEREIRA, 2008, p. 44). Na perspectiva da autora, é outro tipo de compreensão de necessidades, desvinculado das necessidades que o modo de produção capitalista cria e legitima.

Isto quer dizer que a contradição histórica, que constitui a chave da mudança radical no processo de superação do sistema de necessidades capitalistas, contra-indica a adoção de um conceito objetivo de necessidades humanas básicas e universais ‘posto que as necessidades materiais estão limitadas pela produção, enquanto os mais variados objetos põem limites a outras necessidades’ (PEREIRA, 2008, p. 45).

Portanto, as necessidades no sistema capitalista são relativas, uma vez que elas são manipuladas pelo próprio sistema, e, por isso, não se pode acreditar num conceito universal e objetivo de necessidades humanas. A autora mostra, ainda, como o sistema capitalista manipula as necessidades humanas, através de quatro características:

[...] a. controla os recursos que os indivíduos têm ao seu dispor para satisfazer suas necessidades; b. [...] manipula o tempo que os indivíduos podem usar para as suas atividades autônomas; c. a dinâmica da reprodução do sistema capitalista é sustentada pela restrição da autonomia individual; d. [...] provê apenas oportunidades privatistas para desenvolver identidades que reforçam a reprodução do sistema (PEREIRA, 2008, p. 45).

A partir daí percebe-se traços do relativismo em pensadores marxistas considerados pela autora como fecundos. Quando correntes de esquerda negam a existência de necessidades humanas básicas, universais e objetivas, “[...] pode minar o ideal socialista de alcançar uma efetiva sociedade de bem-estar no futuro [...]” (PEREIRA, 2008, p. 54). A autora salienta, enfim, que o conceito de necessidades humanas básicas se

encontra na base da questão social, resultado da relação capital e trabalho. Se isso não for levado em consideração “[...] fica difícil precisar que deficiências existem no sistema de bem-estar burguês e como elas podem ser superadas” (PEREIRA, 2008, p. 54).

A quinta perspectiva dos *approach relativistas* é a dos **“democratas radicais”**, que contraria todas as demais vertentes acima mencionadas. Os pensadores desse viés, “[...] rejeitam o primado do individualismo e da soberania dos grupos específicos na definição de necessidades [...] e nas formas de satisfazê-las. [...] endossando uma visão de democracia e de pluralismo [...]” (PEREIRA, 2008, p. 46-47).

Nesse viés, os sujeitos podem e devem lutar pelos seus direitos, visando a satisfação de suas necessidades, levando em consideração as regras, a cultura e os outros membros da sociedade. Contudo, para Pereira (2008), esse também é um viés que se aproxima do relativismo, uma vez que ele defende a primazia da sociedade em detrimento do Estado.

[...] o conceito de democratização deixará de motivar uma fútil busca de verdades definidas referentes à vida humana, ao mesmo tempo em que ajudará os homens a viverem autonomamente, sem a tutela de um assumido agente histórico de emancipação [o Estado], descartando-se, de uma vez por todas, concepções ideológicas indefensáveis, como a de necessidade objetiva e universal (PEREIRA, 2008, p. 47).

Essa compreensão possui a lógica de superestimar o papel da Sociedade Civil e minimizar as funções do Estado em relação às necessidades.

E, por fim, a autora apresenta o sexto *approach*, que é chamado de **“os fenomenológicos”**, os quais acreditam que as necessidades são fenômenos socialmente construídos. Aqui a configuração de necessidades humanas é pautada pela subjetividade e não pela objetividade, logo “[...] rejeita o caráter objetivo e universal das necessidades sociais básicas, por considerar estas necessidades construções dinâmicas que, na prática, estariam estreitamente dependentes da visão de mundo dos formuladores e executores de políticas” (PEREIRA, 2008, p.49). A compreensão de necessidade nesse viés está ligada à ideologia que acompanha aquela que a qualifica. Volta-se à mesma questão já tratada anteriormente, a de que são os sujeitos necessitados que sabem das suas necessidades.

Diante dessas seis perspectivas de análises da existência ou não de necessidades humanas e o ceticismo acerca delas, Pereira (2008, p. 50)

afirma que todas elas, independentemente do modo como são pensadas e apresentadas, mostram que “[...] o refrão dominante é o mesmo: não existe um conceito universal e objetivo de necessidades sociais [...]”, e disso ela discorda plenamente. Numa tentativa de explicar as necessidades humanas básicas, Pereira (2008) mostra que nem mesmo as necessidades biológicas podem ser vistas como necessidades naturais, porque isso estaria muito próximo às necessidades dos animais, e, definitivamente, os humanos são diferentes dos animais, pesando as diferenças das necessidades em cada espaço, em cada cultura e em cada nação.

Netto e Braz (2007) explicam como é diferente o fato de se alimentar para os animais e para os homens. Os primeiros o fazem por instinto, já os homens, por dimensões culturais, escolhas e costumes. Para Pereira (2008, p. 59), “[...] o homem, que se satisfaz com garfo e faca, é diferente dos animais, que se satisfazem com carne crua [...]”. Diante disso, tem outro aspecto ainda mais importante na diferenciação dos humanos em relação aos animais: os humanos têm a capacidade de criar seus instrumentos para satisfazer suas necessidades (NETTO e BRAZ, 2007) e (LESSA, 2007). Nesse sentido, a sobrevivência humana não se trata apenas de manter a vida biológica através da satisfação de necessidades básicas, mas é mais do que isso, trata-se do processo de idealização, da sociabilidade, da autoconsciência e da liberdade.

Para Pereira (2008, p. 60), desde Marx já se tem a ideia de que o conceito de necessidades ultrapassa a questão econômica, “[...] no qual o bem-estar dos homens estaria acima dos interesses do capital”. Quando se coloca a satisfação de necessidades no mesmo patamar que a necessidade econômica acontece um processo chamado de alienação. Entretanto, o processo de trabalho tem uma função especial, pois ele é “[...] uma atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer as necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre o homem e a natureza, condição natural eterna da vida humana [...]” (MARX, 1983, p. 153).

Para compreender o conceito de necessidades humanas é preciso entendê-lo enquanto necessidade básica, que possui uma implicação particular: “[...] a ocorrência de sérios prejuízos à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos [...], caso essas necessidades não sejam adequadamente satisfeitas” (PEREIRA, 2008, p. 67).

Nesse sentido, a autora explica o que se pode entender por “sérios prejuízos”, que são “[...] impactos negativos cruciais que impedem ou põem em sério risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de poder expressar sua capacidade de participação ativa e crítica [...] danos cujos

efeitos nocivos independem da vontade de quem os padece ou da cultura em que se verificam” (PEREIRA, 2008, p. 67).

A partir disso se pode entender que o conceito de necessidades humanas está vinculado à ideia de que os sujeitos precisam satisfazer as necessidades que, se não forem satisfeitas, causariam danos às suas vidas. Isso não está ligado a nenhuma ideia de preferência, desejos ou aspirações, vinculados a compreensão relativista de necessidades humanas. Portanto, essas necessidades “[...] são objetivas, porque a sua especificação teórica e empírica independe de preferências individuais. E são universais, porque a concepção de sérios prejuízos, decorrentes de sua não-satisfação adequada, é a mesma para todo indivíduo, em qualquer cultura” (PEREIRA, 2008, p. 68).

A partir daí, compreende-se que a saúde física e a autonomia são consideradas necessidades básicas objetivas e universais, ou seja, independentemente de qualquer cultura ou circunstância, essas duas dimensões precisam ser satisfeitas. “O entendimento aqui prevalece sobre o que sejam necessidades humanas básicas é o de que as mesmas são condições universais para a participação social ou a liberdade de homens e mulheres das necessidades” (JUNIOR e PEREIRA, 2013, p. 54). Elas, quando satisfeitas, possibilitam que o sujeito tenha participação na vida social. Pereira (2008, p. 69) argumenta que a saúde física é fundamental dentro dos parâmetros de satisfação de necessidades, pois “[...] é necessidade básica, porque sem a provisão devida para satisfazê-la os homens estarão impedidos inclusive de viver”.

No entanto, mais do que a satisfação dessa necessidade, que é biológica e física, tem algo que vai para além disso, isto é, a autonomia. É isso que diferencia a questão da vida e da saúde dos homens e dos animais. O conceito de autonomia não está relacionado a uma dimensão individual ou autossuficiente, mas à “[...] capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões” (PEREIRA, 2008, p. 70).

A autonomia muito mais do que eleger valores, objetivos e crenças, é sentir-se responsável por todas as decisões que toma em sua vida. Para que a autonomia seja exercida pelo indivíduo, este precisa de três elementos: saúde mental, saúde cognitiva e também oportunidade. Essa compreensão se contrapõe ao tipo de “autonomia” defendida pelo ideário neoliberal, em que pesa o fato da pessoa buscar a autossatisfação das necessidades em consonância com as necessidades impostas pelo mercado. Num estágio mais avançado, a pessoa pode desenvolver a autonomia crítica, que é a “[...] capacidade das pessoas de não apenas saber eleger e avaliar informações com vistas à ação, mas de criticar e, se

necessário, mudar as regras e práticas da cultura a que pertencem” (PEREIRA, 2008, p. 74).

Entretanto, não é o sujeito unicamente isolado que vai dar conta de desenvolver isso, mas a sociedade deve oferecer algumas condições para que a autonomia possa ser desenvolvida. A autora chama de pré-condições que a sociedade deve oferecer e que são vinculadas às dimensões da vida humana, como:

- a. *produção*: toda sociedade deve produzir suficientes recursos para assegurar a todos os seus membros níveis básicos de saúde física e autonomia;
- b. *reprodução*: toda sociedade deve assegurar um adequado nível de reprodução biológica e de socialização das crianças;
- c. *transmissão cultural*: toda sociedade deve assegurar à população a transmissão de conhecimentos e valores necessários à produção e à reprodução social;
- d. *sistema de autoridade*: algum tipo de sistema de autoridade deve ser instituído e legitimado pela sociedade para garantir adesão e respeito às regras que institucionalizam direitos e deveres (PEREIRA, 2008, p. 74-75).

Assim, verifica-se que a satisfação de necessidades humanas não depende apenas do sujeito individualmente, mas também da capacidade que uma sociedade desenvolve para atender às necessidades de seus membros em suas especificidades. Quando uma sociedade é capaz de produzir recursos em quantidade e qualidade auspiciando satisfazer todas as necessidades humanas, mas não às atende, pois privilegia as “necessidades” do capital, há que ser questionada.

Percebe-se que no sistema capitalista a satisfação de necessidades humanas passa pelo viés individual na lógica do mínimo social, onde apenas são satisfeitas as necessidades minimamente, em especial daqueles que, por não participarem da distribuição da riqueza, ficam à mercê das vontades e direcionamentos dos governos e de suas políticas de atendimento mínimo. “A realização do indivíduo como cidadão pleno de direitos, autônomo, livre, funde-se à condição prévia de consumidor de mercadorias” (JUNIOR e PEREIRA, 2013, p. 61-62).

E quando a autora fala em sistema de autoridade que deve garantir direitos e deveres, percebe-se que existe ênfase na exigência do cumprimento dos deveres dos cidadãos, principalmente quando se trata do custeio do Estado, através dos impostos. Entretanto, assiste-se a um processo crescente da perda de direitos numa dinâmica de

desmantelamento das conquistas que os trabalhadores alcançaram a duras penas, muitas vezes pagando um preço alto: a perda de muitas vidas.

Para Junior e Pereira (2013, p. 62), “A ressurreição da imagem do ‘Estado passivo’, recuperada do ideário liberal clássico, é projetada no imaginário social como a melhor possibilidade de superar as assimetrias sociais [...]”. É um paradoxo: se por um lado há uma luta constante e uma ampliação de direitos (pelo menos no marco da legalidade), por outro lado, o próprio sistema capitalista, a partir do modelo neoliberal, ocupa-se com a desestruturação do Estado que (almejado pelos trabalhadores) seria democrático de direito. Fica evidente nesse processo toda a emblemática configuração da luta de classes, onde cada qual busca efetivar a sua vontade, desvinculando-se progressivamente da consciência de classe, na qual as lutas seriam coletivas.

A partir das condições que uma sociedade deve oferecer ao sujeito para a satisfação de suas necessidades, Pereira (2008) apresenta onze questões que devem ser garantidas e que são tidas como necessidades humanas, sendo:

[...] a. alimentação nutritiva e água potável; b. habitação adequada; c. ambiente de trabalho desprovido de riscos; d. ambiente física saudável; e. cuidados de saúde apropriados; f. proteção à infância; g. relações primárias significativas; h. segurança física; i. segurança econômica; j. educação apropriada; l. segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto (PEREIRA, 2008, p. 76).

Na perspectiva da autora, são essas (acima mencionadas) as condições que um país deve oferecer aos seus cidadãos para que estes possam viver com dignidade, ou seja, tenham garantida a satisfação de suas necessidades.

### **1.2.2 As necessidades humanas para além do capital**

É na lógica capitalista que as necessidades humanas encontram concorrência com as necessidades do capital. Não são somente os humanos que possuem necessidades para viver, mas o capital também. O sistema capitalista também possui necessidades. Da mesma forma que os humanos, o capital possui necessidades básicas e intermediárias. As primeiras dizem respeito ao lucro “[...] condição fundamental para a sua completa sobrevivência [...]” (JUNIOR e PEREIRA, 2013, p. 57). E a

segunda, às necessidades intermediárias, que “[...] equivalem aos sistemas legal e monetário, às infraestruturas coletivas de transporte e à transformação da população em assalariados consumidores” (JUNIOR e PEREIRA, 2013, p. 57).

É a partir da exploração do trabalho humano e não pago, chamada de mais-valia por Marx (1983), que o capital se expande e supre as suas necessidades. E é importante ressaltar que o capital tem nos aparatos estatais importantes instrumentos que garantem essa expansão. Para Junior e Pereira (2013), a satisfação de necessidades humanas se refere à esfera qualitativa, enquanto que as do capital estão relacionadas à esfera quantitativa, ou seja, no montante de lucro que o capital acumula através do processo de exploração.

Poletto (2013) inclui mais uma necessidade, que, entre os humanos e o capital, é indispensável para a vida de ambos: as necessidades da Terra. Ele critica a satisfação de necessidades humanas, como também do capital ao passo em que essas satisfações são feitas sem respeito aos direitos do Terra. Para ele, se as “necessidades” da Terra não estão sendo satisfeitas, isto é, todas as riquezas naturais estão sendo sugadas até o desaparecimento por parte do capital, as necessidades humanas não poderão ser satisfeitas.

O ser humano precisa ter a garantia de algumas seguranças para que possa existir enquanto tal. Essas seguranças não estão em desarmonia com o que foi supramencionado enquanto necessidades humanas, mas o autor provoca ao afirmar que nada disso é importante enquanto se pensar a sua satisfação dentro do sistema capitalista, o qual busca sem limites satisfazer suas necessidades de lucro. Essas necessidades do capital passam por uma lógica, que é a seguinte: “O empresário capitalista visa, sempre e em primeiro lugar, a garantia de sua margem de lucro, que deseja sempre maior para ter capital para novos empreendimentos lucrativos e para cobrir suas ‘necessidades’” (POLETTTO, 2013, p. 147).

Para isto, o capital adota duas posturas: produz somente para um número reduzido de pessoas que têm poder aquisitivo e podem adquirir tal produto, ou cria, através dos meios de transmissão ideológica, necessidades no imaginário social para que as pessoas acreditem que necessitam de tal produto para viver. E a partir disso o capital, em ambas as empreitadas, consegue continuar seu processo de venda e consumo para o aumento da produção e de seu lucro.

Na perspectiva do Estado, enquanto instrumento para prover as necessidades humanas, mas que, concretamente, provê às necessidades do capital, a lógica da cidadania adquire versão difusa. “A cidadania nesse cenário se confunde com o poder de consumir” (JUNIOR e PEREIRA,



2013, p. 64). Percebe-se, então, que o Estado é mais funcional na garantia dos “direitos” do capital do que dos direitos dos cidadãos. Isso acontece da seguinte forma:

[...] se for preciso erradicar a miséria pela via das transferências diretas de dinheiro aos despossuídos [...], sequestrar impostos em favor do barateamento de bens duráveis [...], incentivar o consumo pela via do alongamento do crédito pessoal [...], cortar gastos sociais, difundir a ideia de que tudo o que é público necessariamente é de má qualidade [...]” (JUNIOR e PEREIRA, 2013, p. 64).

Portanto, os governos farão de tudo para garantir isso, pois, dessa forma, o capital se fortalece. Logicamente, que para uma eficaz manutenção desse poder de consumo, o Estado lança mão de estratégias importantes, como a utilização e a incorporação de uma ideologia de consumo que gera a felicidade e que é de suma importância para a vida (necessidades humanas) no imaginário social, quando, na verdade, atende mais às demandas do capitalismo do que aquelas dos trabalhadores.

Entretanto, quando falamos em necessidades humanas precisamos percebê-las enquanto partes de outras necessidades, sem as quais os humanos podem padecer. Trata-se das necessidades da Terra, enquanto “casa comum”, o *oikos* (□□□□□) de toda a vida e, principalmente, da sociedade. Aqui é importante ressaltar que o *oikos* na Grécia Antiga pode ser interpretado sobre dois prismas. O primeiro refere-se à questão econômica, pois o *oikos* era a unidade básica da sociedade grega, que englobava a família do homem mais velho e sábio (chefe), seus agregados ou súditos e os escravos que coabitavam o mesmo espaço geográfico e agrícola (muito semelhante aos feudos da Idade Média). No *oikos* havia o cultivo da terra, o trato dos animais e o comércio. E tudo isso era administrado pelo chefe. O segundo prisma remete ao *oikos* enquanto casa, lugar comum da produção, eminentemente rural, que precisa ser preservado/cuidado. Nesse sentido, economia (*oikos* + *nomos* = leis) remete às leis ou normas que administram/gerem a casa ou a sociedade; e ecologia (*oikos* + *logia* = discurso ou estudo) remete ao estudo do meio-ambiente, ao trato com a nossa casa comum, a Terra, que é habitat de várias espécies, dentre as quais a humana, bem como fonte de recursos para a produção de bens de consumo e de subsistência. Por isso não se pode esquecer que a Terra tem necessidades “[...] de todas as formas de vida que gerou [...] do tudo que criou em bilhões de anos [...]” (POLETO, 2013, p. 148).

Tudo o que vai contra a vida sobre a Terra, vai contra também o ser humano, que é dependente da natureza como um todo. Para o autor, a Terra tem direitos anteriores aos seres humanos e quando estes não são respeitados e/ou garantidos, a vida como um todo está ameaçada. Portanto, “[...] os seres humanos não podem fazer o que querem no espaço que encontraram para viver e reproduzir-se, devem combinar com a Terra o que podem ou não fazer” (POLETTTO, 2013, p. 149). Sabe-se que no atual sistema não é, nem de longe, isso que se pratica.

A partir dessas provocações, o autor questiona o fato de governos e sociedade buscarem apenas incluir as pessoas no sistema capitalista para que tenham as suas necessidades satisfeitas. Ele não discorda de que os governos têm a obrigação de promover políticas que garantam essa inclusão. Entretanto, o problema está em que as políticas que são promovidas, nem de longe, argumentam a necessidade da criação de outro sistema que inclua a Terra na ala de direitos pela vida. Para o autor, “[...] o resgate e a promoção da dignidade e da cidadania dos que ainda se encontram na miséria criada pelas oligarquias e pelo Estado submetido a seus interesses não pode nem será realizado pela sua inclusão no mercado capitalista” (POLETTTO, 2013, p. 150).

É limitada a ideia que conceba que apenas a inclusão das pessoas no mercado para a satisfação de necessidades assim como o limite da conquista da cidadania. Na perspectiva do autor, a satisfação das necessidades humanas vai para além do que vem sendo realizado pelos governos, em especial, o brasileiro. Na busca de satisfazer necessidades e da lógica do direito, o que as pessoas precisam, de fato, para a sua vida digna só pode ser realizado a partir da ideia da “[...] construção de outro tipo de sociedade, com outra forma de organizar a produção e a distribuição dos bens produzidos, com outra forma de relações entre as pessoas, entre as comunidades, entre os povos, e dos humanos com o ambiente vital criado e recriado pela Terra” (POLETTTO, 2013, p. 150).

O tipo de satisfação de necessidades humanas que vem sendo empreendido pelos Estados, dentro do sistema capitalista, está para além do que os seres humanos precisam para viverem e se reproduzirem, uma vez que:

Eles têm necessidades de mais alimentos, mas não dos produtos envenenados do agronegócio; têm direito à moradia, mas não com os limites e a baixa qualidade daquelas construídas pelas empresas do “Programa Minha Casa Minha vida”; têm direito ao trabalho e à renda que garanta a sua autonomia, coisa que a sociedade capitalista jamais admitirá,

pois seu desejo incontrollável é a exploração máxima do trabalho (POLETTTO, 2013, p. 150).

Nessa passagem o autor empreende críticas pertinentes aos programas governamentais, pois da forma como são implementados e gerenciados servem mais aos interesses do capital do que aos interesses dos trabalhadores. O autor não desconsidera que são importantes, entretanto, olha para um horizonte maior que apenas os limites do capitalismo. A busca da garantia de direitos na lógica da universalidade pode ser um primeiro passo para a ultrapassagem da lógica mercantil. Para Poletto (2013, p. 153),

[...] toda a qualquer política que busque superar a pobreza através da simples inclusão num mercado capitalista, geneticamente espoliador da natureza, explorador do trabalho humano, promotor de um consumismo que realiza a meta de enriquecimento sem fim da classe proprietária de empresas e bancos transnacionais e, por tudo isso, fonte de emissão de fases de efeito estufa na atmosfera e causador do aquecimento e mudanças climáticas que ameaçam a vida, está na contramão do que deve ser um projeto político no século XXI.

A partir disso percebe-se que o Brasil está na contramão de um projeto político para o século XXI, e a crítica do autor é fundamental para analisar as políticas de combate à pobreza no país e a lógica que as regulam. Diante disso, qual é a lógica para a superação da pobreza por meio dessas políticas? Que clivagem orienta a sua elaboração e implementação no país? As políticas de combate à pobreza buscam satisfazer as necessidades humanas? Qual é a compreensão dessas necessidades e o que elas apresentam?

Antes de tratar especificamente sobre as políticas de combate à pobreza no Brasil, trataremos do contexto econômico e político que são formados na década de 1990 no país, compondo, assim, o pano de fundo da forma como essas políticas foram sendo elaboradas e implementadas nesse período: o neoliberalismo. É a crise estrutural do sistema capitalista (MÉSZÁROS, 2011) a responsável pela reconfiguração do sistema, que tem influência direta no universo do mundo do trabalho (ANTUNES, 2000) e também na configuração do Estado e suas políticas, inclusive, e em especial, as políticas sociais. Trata-se de um estágio do capitalismo que é chamado de barbárie social por Netto (2013).

### 1.3 O IDEÁRIO NEOLIBERAL, O DESMONTE DOS DIREITOS SOCIAIS E AS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL

Em nível mundial, o neoliberalismo nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial, nos países onde o capitalismo era forte, como na região da Europa e da América do Norte (ANDERSON, 1995). Mas, a partir de 1989, esse modelo tende a expandir-se para os países subdesenvolvidos também. Nesse ano, reuniram-se nos Estados Unidos os representantes do governo norte-americano, do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para avaliar o processo de reformas econômicas que haviam sido impostas aos países da região (BATISTA, 1994). O que foi concluído nessa reunião passou a chamar-se de Consenso de Washington. Nesse encontro, “[...] registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até naquele momento, do Brasil e Peru” (BATISTA, 1994, p. 05).

O governo americano recomendava a aceitação das reformas por parte dos países que precisavam de financiamento. Era uma troca: só obtinha financiamento quem aceitava promover o processo de reformas que este impunha. O encontro de Washington teve dez áreas que compuseram o objeto de avaliação, sendo: “[...] 1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma tributária; 4. Liberalização financeira; 5. Regime cambial; 6. Liberalização comercial; 7. Investimento direto estrangeiro; 8. Privatização; 9. Desregulação; 10. Propriedade intelectual” (BATISTA, 1994, p. 26). Sua proposta prima pelo livre comércio e para isso é necessário construir um Estado mínimo. A proposta preconiza (especialmente para o Brasil) os seguintes elementos: “[...] estabilidade econômica (combate à inflação); realização de reformas estruturais (privatização, desregulamentação de mercados, liberação financeira e comercial); retomada dos investimentos estrangeiros para incrementar o desenvolvimento” (SILVA, 2007, p. 59).

Com o fim da Guerra Fria, que começou a partir da Segunda Guerra Mundial e durou até 1989, quando cai o muro de Berlim e as duas Alemanhas são unificadas, a disseminação das propostas de Washington é facilitada. A partir disso, os latino-americanos “[...] parecem comportar-se como países derrotados. [...] Resignados e acomodados, sem nenhuma vontade perceptível de se afirmar como verdadeiras nações!” (BATISTA, 1994, p. 09). Destarte, os governos dos países latino-americanos passam a aceitar a subserviência aos Estados Unidos.

É a partir do processo de implementação do ideário neoliberal que o tema da reforma do Estado passa a ganhar a agenda do capital, de seus instrumentos (como a mídia) e também dos próprios governos dependentes dos organismos internacionais por conta do processo de endividamento. O capitalismo está na sua fase monopolista imperialista, ou seja, dependente da grande potência do capital (nesse momento os Estados Unidos). O capitalismo é mundial e quer que os países se abram para a sua expansão, e com isso “[...] os governos dos países centrais pressionam os países periféricos para que abram seus mercados e reduzam os impostos sobre o capital” (COSTA, 2006, p. 156). Sua agenda perpassa as seguintes questões: “[...] corte de gastos com benefícios sociais, programas de privatizações, políticas voltadas para dar maior liberdade ao capital e desregulamentação do mercado de trabalho, com a modificação das leis trabalhistas e previdenciária” (COSTA, 2006, p. 157). A autora lembra que a grande mídia nacional foi fundamental para inculcar no imaginário social a justificativa pela necessidade de reforma do Estado. “O medo da inflação e da ingovernabilidade do Estado foi fomentado pelos discursos ideológicos, para que a sociedade aceitasse, sem debate, a reforma do Estado, operacionalizada por meio de reformas constitucionais” (COSTA, 2006, p. 166).

A partir de então mais uma contradição passou a coexistir no país: por um lado um processo de reforma democrática buscava espaço para ser implementada através da Constituição Federal de 1988; por outro lado, o ideário neoliberal também lutava para efetivar suas estratégias, as quais funcionaram como desmonte dos direitos sociais que a Constituição previa. Logicamente que o segundo encontrou mais facilidades para atingir seu alvo. Assim, o processo de aprovação da Constituição já acontecera dentro de um espaço em que o ideário neoliberal estava ganhando terreno e que previa “[...] um Estado menor na área social e a ampliação do espaço de mercado e da iniciativa privada” (COSTA, 2006, p. 166).

Até esse momento (1988), a Sociedade Civil empreendia sua luta contra o Estado ditatorial. Ela se via separada desse Estado que era opressor, e, por isso, no processo de luta pela aprovação da Constituição estava tentando encontrar alternativas de reformas para tornar esse mesmo Estado democrático, presente e atento às demandas da classe trabalhadora. Após 1988, muda-se a configuração da relação entre Estado e Sociedade Civil. Esta passa a fazer parte, ou participar dos espaços constituídos enquanto espaços democráticos de direitos e com possibilidade de participação popular. Se antes as reivindicações dos trabalhadores ocupavam as ruas, a partir de então, elas passam a ocupar

os espaços dos conselhos de direitos, conferências, fóruns, etc... (GOHN, 2005) e (GOHN, 2007). Para Costa (2006), foi o esgotamento do Estado ditador que fortaleceu a ideia de construir um Estado democrático de direito, voltado para as demandas da classe trabalhadora.

A partir desse novo formato de relação entre Estado e Sociedade Civil, o ideário neoliberal toma posse dos conceitos de participação popular e parceria para empreender a sua lógica de reformas e fazer com que a Sociedade Civil passe a ser corresponsável pelas demandas sociais, juntamente com o Estado (NOGUEIRA, 2005) e (MONTAÑO, 2007).

Coerente com as propostas neoliberais, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), publica em 1990 o livro chamado *Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno*, e deixa claro o que o Consenso de Washington não havia deixado: “Aí se recomendava que a inserção internacional de nosso país fosse feita pela revalorização da agricultura de exportação [...] como se a vocação do Brasil, às vésperas do século XXI, pudesse voltar a ser o exportador de produtos primários, como o foi até 1950” (BATISTA, 1994, p. 06). Essas recomendações da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) estavam completamente em sintonia com o que preconizava o Consenso de Washington e foi o que o governo Collor passou a seguir fielmente. Ignorava-se que a crise pela qual o país passava resultava de questões externas, questões estruturais do sistema capitalista, como a crise do petróleo e com isso as altas taxas de juros, mas dava-se a entender que a crise era nacional e vinculada à política autoritária do governo militar. “Assim, a solução residiria em reformas neoliberais apresentadas como propostas modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas” (BATISTA, 1994, p. 07).

Ancorados, pois, pela ideologia que as mídias nacionais trabalhavam, os países passaram a acreditar na falência do Estado, e que ele não era mais capaz de garantir a soberania e fazer a política monetária e fiscal. Nesse período, o debate mais exaustivo no Brasil era travado em torno da inflação, que era considerado “[...] o único mal a se combater, a qualquer preço, ou seja, à custa do emprego, do salário, do desenvolvimento [...]” (BATISTA, 1994, p. 11). Em nome disso o governo proclama sua renúncia à autonomia nacional, aceitando normas oriundas de instituições internacionais que engendrariam a modernização do país. “Sob a invocação de slogans charmosos – globalização, transnacionalização – assume-se na América Latina, no discurso e na nação, postura da dependência externa virtualmente total” (BATISTA, 1994, p. 12).

No Consenso de Washington se reconheceu a importância da democracia e da economia para os países, mas ficou claro que a primeira estaria subordinada à segunda, tanto que “O pleno funcionamento das instituições democráticas parece até mesmo ser visto como um ‘excesso de democracia’, algo capaz de se converter em empecilho às reformas liberalizantes da economia [...]” (BATISTA, 1994, p. 13). Para o autor, a democracia não se constituiria como um meio para o país desenvolver-se social e economicamente, mas “[...] um subproduto do neoliberalismo econômico [...] capitalismo liberal primeiro, democracia depois” (BATISTA, 1994, p. 14).

De início, o Consenso de Washington também não tratou das expressões da Questão Social, como a desigualdade e a pobreza, a concentração de renda e as políticas públicas. A única meta dele foi implementar as reformas, em especial, as do Estado para que pudesse limitar sua intervenção no social e torná-lo mais funcional aos empreendimentos do capital. Portanto, a partir do Consenso de Washington, o Estado passou a ser frágil para com as demandas dos trabalhadores e forte e estrategista para com as demandas do capital. E, assim, a ideia de satisfação das necessidades humanas passaram a perder espaço para a satisfação das necessidades do capital. Logo, o que se percebe é que se passa a ter uma visão “economicista dos problemas sociais”, conforme Batista (1994).

Entretanto, a partir do crescimento da miséria e da pobreza em toda a América Latina, os organismos internacionais, em especial o Banco Mundial (BM), veem-se obrigados, em nome de não perder o controle dos países, a pensarem em políticas de combate à pobreza, e passam a impor aos países que procuram o financiamento por meio do FMI a incorporação em suas agendas políticas do combate à pobreza (BATISTA, 1994). Aqui já se alimentava a ideia da ingovernabilidade por parte do Estado, e

[...] para levar a cabo as reformas sociais de que necessita a América Latina não se voltaria porém, a confiar no Estado. Muito pelo contrário. Tratar-se-ia de descentralizar ao máximo o setor público, pela municipalização dos recursos oficiais e pela mobilização das organizações não-governamentais, sabiamente estrangeiras em sua maioria (BATISTA, 1994, p. 13-14).

Percebe-se, pois, que o neoliberalismo se apropria de mais um conceito caro à democracia: a descentralização. A lógica de descentralizar posta pela CF/88 é a lógica de colocar o Estado mais perto dos cidadãos,

tornando-o mais ágil e efetivo em suas ações. Entretanto, o neoliberalismo orienta os Estados a promoverem a municipalização e não a descentralização, e nesse processo se divide as demandas, sem, no entanto, dividir o poder de decisão com os municípios (STEIN, 1997) e (STEIN, 1999).

Portanto, todo país que pediu ajuda financeira internacional para suportar a crise do capital, passou a ser dependente dos organismos internacionais e de todas as suas exigências. Estes organismos são portavozes do capital, conforme preconiza Iamamoto (2007); e, portanto, todas as suas estratégias não colocam em risco a expansão do capital quando este está em crise. Logicamente, ele não assume as consequências de suas crises, mas as transporta para os trabalhadores, através da fragilização das políticas públicas que o Estado oferece. Além disso, socializa os resquícios de suas crises por meio da precarização do mundo do trabalho, conforme mostra Antunes (2000).

Com mais um surto de crise do capital, os países não puderam honrar seus compromissos de pagamento da dívida, pois a taxa de juros oscilava constantemente. Os países precisaram da “[...] utilização de mais de 80% de suas receitas para exportação [...]” (BATISTA, 1994, p. 18) para honrarem o pagamento da dívida. Isso apenas reforçou o endividamento de cada país, pois tiveram que constantemente recorrer aos organismos internacionais em nome da sobrevivência. Há que se ressaltar que os governos foram atores fundamentais no processo de neoliberalização do país.

De acordo com Fagnani (2005), o neoliberalismo entrou no Brasil em três fases: a primeira foi no período do governo Collor entre 1990-1992; a segunda foi no governo de FHC, no período de 1995-2002; e a terceira foi na era Lula da Silva, entre 2003-2010. Mustafá (2015) acrescenta que se deu continuidade a esse processo no período do governo Dilma, que começou em 2011 e continua atualmente, mesmo após seu processo de impedimento e a ascensão de seu vice à presidência.

No governo Collor a ênfase dos discursos (que lhe deram a vitória) pautava-se pelo combate à corrupção e à inflação, em nome da modernização do país. Esse governo foi o primeiro governo civil eleito pelo voto direto depois do período da Ditadura Militar. De acordo com Cardoso (2013, p. 198), “Sua eleição marcava a vitória do projeto capitalista conservador sobre o projeto emancipatório das classes trabalhadoras no Brasil [...]”. Entretanto, seu governo não dura, pois, contrariando todos os seus discursos, o governo sofre *impeachment*, justamente por desvios de dinheiro. A falácia do “colarinho branco” lhe coube com propriedade. Em seguida, quem assume o governo é o seu



vice, Itamar Franco, que dá continuidade à mesma lógica de governo. “Marca-se nesse processo a reorganização da burguesia nacional e a perspectiva conservadora, bem como a entrada mais ampla do país no modelo econômico neoliberal” (CARDOSO, 2013, p. 198).

Terminado esse mandato, quem assume o governo para dar continuidade ao processo de implementação do ideário neoliberal no país é o Fernando Henrique Cardoso (FHC). Esse governo vai consolidar definitivamente a entrada no Brasil do neoliberalismo e da globalização “[...] diante da clara vinculação com os interesses do capital internacional, seguindo todas as determinações do Banco Mundial e do FMI. São abertas as portas do Brasil ao capital internacional e à especulação financeira” (CARDOSO, 2013, p. 198). Dentre as várias questões que foram enfatizadas nesse governo, duas são relevantes: o processo de privatizações e de desmonte dos direitos sociais. Trata-se da ideia de que para retomar o crescimento no país se faz necessário empreender um processo de reforma do Estado (COSTA, 2013). Concomitantemente à crise do capitalismo, o universo do mundo do trabalho, como chama Antunes (2000), também se encontra em profunda crise. A reestruturação produtiva carrega atrás de si um contingente imenso de trabalhadores vivendo a precarização do trabalho e do salário, acompanhado da perda de direitos trabalhistas jamais vistos na história das políticas públicas. Assiste-se no país a degradação do trabalho, através das “[...] terceirizações, trabalhos temporários, contratos parciais e redução dos postos de trabalho” (CARDOSO, 2013, p. 198).

O governo FHC em seu Plano Diretor da Reforma do Estado defende a tese de que o Estado está em crise e por isso precisa sofrer uma reforma (COSTA, 2006). Esse processo de reformas vai desencadear uma série de problemas em relação às políticas públicas. De acordo com Cardoso (2013), vai ser retomada a filantropia nas políticas, num processo que a autora chama de refilantropização, retomando, assim, o ideário de sociedade solidária e responsabilidade social. Isso acontece porque na nova relação entre Estado e Sociedade Civil, esta é convidada a participar da gestão do Estado na forma de executora de ações no enfrentamento de demandas sociais que o Estado não dá conta porque age a partir da lógica do Estado mínimo. As políticas públicas prestadas pelo Estado e pela Sociedade Civil “[...] serão marcadas pela focalização e pela seletividade de programas de combate à fome (e não à desigualdade)” (CARDOSO, 2013, p. 199). Para a autora, o que acontece é um processo de despolitização no que tange à Questão Social, em que o Estado não mais assume a sua responsabilidade, mas a repassa para a Sociedade Civil, incutindo a lógica de que todos são responsáveis pelas demandas sociais.

Com a flexibilização do mundo do trabalho, a Previdência Social já não exerce cobertura de Proteção Social a muitos trabalhadores, que, na realidade, deixam de existir, por não possuírem carteira assinada. Isso acontece porque a Previdência Social brasileira possui a lógica do seguro social e só tem acesso aos seus benefícios e serviços quem está trabalhando na formalidade, ou seja, somente tem cobertura previdenciária aquele sujeito que possui registro em carteira (BOSCHETTI, 2008).

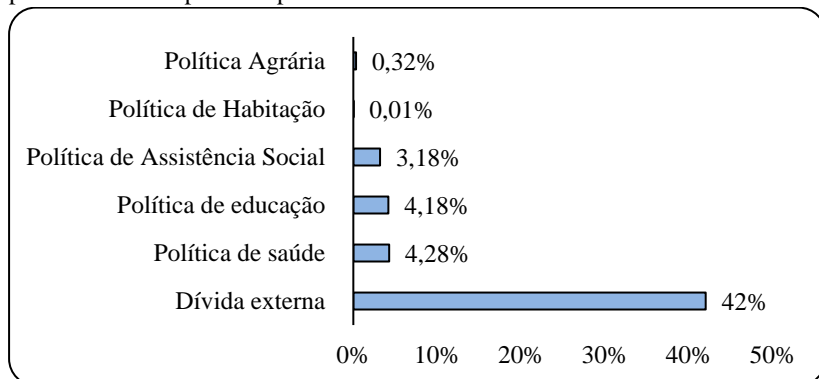
No governo Lula, de acordo com Mustafá (2015, p. 98), é retomada a mesma lógica de FHC, ou seja, “[...] Estado e mercado amalgamados com a suposta intenção de cambiar crescimento econômico e ganhos sociais concomitantemente”. Dá-se preferência ao setor agroexportador e praticamente não se fala em Reforma Agrária, o que antes de ser presidente era um discurso recorrente para ele em apoio aos Movimentos Sociais de luta pela terra.

A partir do governo Lula enfatiza-se o combate à pobreza (que será discutido em outro ponto no trabalho), que faz parte das determinações dos organismos internacionais para que o país continue podendo emprestar dinheiro de instituições internacionais. Assim, o governo compromete-se a transferir renda para dois seguimentos diferentes e contraditórios, sendo “[...] renda (parca – 0,46% do Produto Interno Bruto) via Bolsa Família aos mais pobres, compromete-se em transferir renda (abundante) ao capital financeiro através do pagamento dos juros dos títulos da dívida pública” (MUSTAFÁ, 2015, p. 99). E o pagamento foi um sucesso, enquanto que no governo FHC a dívida pública passou de “[...] 29,5% do Produto Interno Bruto (PIB) para 60,4% do PIB. Já nos governos Lula-Dilma a dívida saiu de 60,4% para 34,9% em junho de 2014” (MUSTAFÁ, 2015, p. 99). Esses dados retratam quão grande foi o compromisso dos últimos governos com as determinações neoliberais.

A quarta fase de entrada do neoliberalismo no Brasil, que podemos chamar de consolidação deste no país, ocorre no governo Dilma Rousseff. Ela dá continuidade à mesma lógica de governo de Lula, no que se refere ao enfrentamento da pobreza. Ambos os governos têm um compromisso com a transferência de renda para as pessoas que vivem em situação de pobreza, e, além disso, mantêm o seu compromisso com os organismos internacionais, transferindo renda para pagamento da dívida pública. De acordo com Mustafá (2015, p.99), em 2014 “[...] a dívida saiu de 60,4% para 34,9% [...]”, isso demonstra qual é a dimensão de seu comprometimento com a política fiscal que o modelo neoliberal impõe ao Brasil. Os dados estão contidos no gráfico a seguir, onde se pode

visualizar a dimensão dos gastos com a dívida externa e com as políticas públicas no ano de 2014.

Gráfico 1 – Comparativo do percentual de gastos do Governo com a dívida pública e com as políticas públicas



Fonte: Mustafá, 2015.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Esses dados demonstram que também o governo Dilma Rousseff continua dando a atenção que os organismos internacionais exigem. Para Mustafá (2015, p. 100), “Estes dados elucidam a orientação do governo Dilma Rousseff, a qual mantém e perpetua a hegemonia do capital, diga-se do capital financeiro”. Outro aspecto que Mustafá (2015) critica é o fato de a presidenta deixar de arrecadar, através da desoneração das folhas de pagamento, um montante de R\$ 12,3 bilhões em 2013, e em 2014 um montante de R\$ 21,6 bilhões. Isso significa menos dinheiro nos cofres públicos, trazendo consequências para os trabalhadores, como, por exemplo, o pacote de cortes da Previdência Social através das Medidas Provisórias nº 664/2015 e nº 665/2015. Com essas medidas a Presidenta deixou de pagar aos trabalhadores um montante de R\$ 18 bilhões. Para Mustafá (2015, p. 100), é uma conta fácil de ser feita:

[...] os R\$ 21, 6 bilhões deixados de arrecadar em 2014 com as desonerações cobriria com folga o que se pretende agora economizar sob o argumento de fraudes na previdência social, especificamente no seguro-desemprego, bem como de um sistema generoso de pensões.

Diante disso, a autora faz críticas ao governo dizendo que sua orientação não tem como parâmetros os direitos universais, mas atende aos parâmetros que os organismos internacionais vêm impondo ao país.

“Nesta direção passam a orientarem-se pela lógica da focalização na pobreza extrema, a exemplo dos programas de transferência de renda, estigmatizando os pobres, mantendo e naturalizando a pobreza, e, ainda, responsabilizando o indivíduo pelo seu bem-estar” (MUSTAFÁ, 2015, p. 101).

Esta mesma lógica enfatiza outro aspecto que são as privatizações de políticas, onde se legitima um setor público feito para atender através dos mínimos sociais, e outro setor privado, que prima por atender quem tem dinheiro para custear-se. A autora ressalta ainda que o Brasil é desigual no que se refere à sua tributação, pois as pessoas que possuem a renda mais baixa são as que pagam mais impostos, o que perpetua a desigualdade no país. Os dados comprovam isso quando “[...] a maior parte da arrecadação 53,8% é proveniente de quem recebe até três salários mínimos, e o total de brasileiros que se encontra nessa faixa de renda é de 79%, enquanto somente 16% da arrecadação correspondem aos que perfazem a renda entre cinco e dez salários mínimos” (MUSTAFÁ, 2015, p. 101-102).

Nesse sentido, para que o ideário neoliberal ganhe espaço e legitimidade os governos, orientados pelos organismos internacionais, passam a empreender um processo de instrumentalização de agentes sociais para torná-los funcionais aos objetivos neoliberais, apoiados em “[...] um conjunto de valores, práticas, sujeitos, instâncias: o chamado ‘terceiro setor’, os valores altruístas de ‘solidariedade individual’ e do ‘voluntarismo’ e as instituições e organizações [...]” (MONTAÑO, 2007, 233). Um dos primeiros agentes que é focado são os *sindicatos* “[...] desarticulando-os em frações [...] tornando-os uma organização ‘engajada’ com a empresa” (MONTAÑO, 2007, p. 233). O outro aspecto a ser instrumentalizado é a *máquina-ferramenta por controle numérico*, “[...] desapropriando o trabalhador ainda mais do conhecimento do processo produtivo, substituindo ainda mais a força de trabalho pela maquinaria [...]” (MONTAÑO, 2007, p. 233).

Percebe-se, pois, que os primeiros focos de atuação neoliberal no sentido de instrumentalização é o trabalho, ou seja, é ele que tem que ser funcional ao capital como modo de continuar produzindo a riqueza para o processo de acumulação. O outro aspecto a ser instrumentalizado são os *direitos do consumidor*, que se sobrepõem aos direitos do trabalhador. Como foi discutido anteriormente, esse é um processo em que o próprio capital cria as necessidades para o consumidor de acordo com as suas necessidades de vender; e passa a ideia de que o sujeito precisa de tal produto para viver. Na realidade, quem precisa daquilo para viver é o capital, em sua sede de lucro a qualquer custo. É onde o sujeito deixa de

ser visto e respeitado enquanto cidadão para ser apenas considerado um consumidor, aquele que vai fazer girar a economia garantindo lucro para o capital. Todavia, para o capital ainda tem algo que é mais importante instrumentalizar: a Sociedade Civil a fim de “[...] torná-la dócil, desestruturada, desmobilizada, amigável” (MONTAÑO, 2007, p. 233). Esse sujeito social é fundamental para empreender a desresponsabilização do Estado para com as demandas sociais.

Dado o efeito da instrumentalização neoliberal, o Estado e a Sociedade Civil passam a se comportar conforme o que foi planejado pelos organismos internacionais. Passa-se ao desmonte dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora e o uso de compensação para com os trabalhadores através de ações realizadas por Organizações Não-Governamentais (ONGs), em nome da solidariedade social e por meio do voluntariado. “As perdas de direitos universais por serviços públicos de qualidade tendem a ser vistas como ganhos nas atividades desenvolvidas pelo conjunto das forças voluntárias, não-governamentais, filantrópicas” (MONTAÑO, 2007, p. 234). Nesse sentido, o papel do terceiro setor é tornar mínimo o impacto do neoliberalismo na vida dos trabalhadores. Esse mínimo não é real, mas ideológico, pois as ações sociais empreendidas são ainda mais frágeis e focalizadas do que quando desenvolvidas pelo Estado.

Outro aspecto importante é que o Estado deixa de ser responsável sozinho pelo enfrentamento das demandas sociais, ele se desresponsabiliza pelo trato das expressões da Questão Social. A responsabilidade é repassada para a filantropia, porém, mais que isso existe a “[...] auto-responsabilização dos sujeitos carentes e com a desoneração do capital na intervenção social, no contexto do novo projeto liberal” (MONTAÑO, 2007, p. 235). Cada sujeito é responsável por sua condição social e como tal precisa esforçar-se para enfrentar os seus problemas sociais. Logo, justificam-se políticas públicas que trabalhem pelo aumento das capacidades e potencialidades dos sujeitos. Há um deslocamento das expressões da Questão Social geradas através da relação capital e trabalho e, portanto, problemas estruturais para o indivíduo e sua rede de solidariedade social. Nesse sentido, o capital não tem mais a obrigação de financiar o enfrentamento às mazelas da Questão Social, uma vez que “A ação social deixa de ser financiada pelo conjunto da sociedade, pelo capital etc., e passa agora a ser cada vez mais financiada pelos setores carentes, mais ligados aos trabalhadores de média e baixa renda” (MONTAÑO, 2007, p. 236). Para Cardoso (2013), esse é um processo que promove a despolitização no trato à Questão Social. Assim, retira-se de cena o debate em torno dela.

Este contexto da relação entre Estado e Sociedade Civil, permeado pelo ideário neoliberal, promove a despolitização dos conflitos sociais, pois muda-se a forma de luta dos Movimentos Sociais, que outrora tratavam de lutar contra o Estado, e agora passam a ser parceiros dele. Para Silva (2007, p. 55), as relações entre Estado e Sociedade Civil organizada se pautam por um esforço de despolitização, com apelo aos descamisados e às maiorias silenciosas, ignorando as entidades representativas e suas demandas”. É um processo no qual as demandas sociais são enfrentadas “[...] em parceria com o Estado e em articulação com a filantropia empresarial, na procura do melhor possível” (MONTAÑO, 2007, p. 236). Esse é um processo de “docilização” dos conflitos sociais de classe, que mesmo antagônicas, passam a ser “solidárias” entre si diante das expressões da Questão Social. É sob esse prisma que aparece, segundo o autor, a cultura do “possibilismo”. Trata-se de fazer somente o que é possível diante os problemas sociais e cada sujeito é responsável por isso. Fortalece-se, assim, a dimensão de despolitização das lutas sociais e perde campo qualquer ideia que possibilite pensar numa outra sociedade. “Destinar esforços em criticar o que seria imodificável (as reformas estatais e produtivas, o neoliberalismo, a globalização), ou investir em utopias, seria, segundo essa cultura, em vão” (MONTAÑO, 2007, p. 238). Dentro desse viés, as expressões da Questão Social são vistas como não mutáveis e naturais.

Diante do possibilismo, da lógica do voluntariado e da solidariedade social, outro aspecto passa a ser escamoteado, o desemprego estrutural, conforme Antunes (2000). Para Montañó (2007), o terceiro setor não deixa de ser uma fonte de emprego, que é, logicamente, informal, precário e temporário, mas faz um papel importante para o neoliberalismo, que é o de disfarçar as reais condições de desemprego e subemprego no país. O autor reconhece que esses “empregos”, ainda que na forma de subemprego, são importantes para os trabalhadores que precisam vender a sua força de trabalho para satisfazer as suas necessidades, porém, não se pode esquecer que “[...] este fato é instrumentalizado pelo capital para aplinar e apaziguar os ânimos, diminuir insatisfações, reduzir a conflitividade” (MONTAÑO, 2007, p. 238). Somando-se a isso, aparece a questão do voluntariado na filantropia, onde se ocupa o tempo livre, o “ócio criativo”, ou seja, se está desempregado é de bom tom realizar atividades voluntárias de ajuda ao próximo para fazer o seu papel no mundo, já que todos são responsáveis pelo bem-estar e felicidade de outrem. “A miséria e a desgraça parecem se tornar mais amenas, mais suportáveis, quando se ocupa o tempo (desprezado e/ou não remunerado pelo capital) para atividades

filantrópicas e de ajuda mútua. Com isso, encobre-se o desemprego, transformado ideologicamente em ‘tempo livre’” (MONTAÑO, 2007, p. 239).

É nessa arena de contradições sociais que os organismos internacionais conseguem introduzir e consolidar o seu modo de pensar a pobreza e seus mecanismos de enfrentamento. É isso que iremos discutir na próxima seção. Vale ressaltar que em nenhum momento aparece uma análise da pobreza enquanto uma expressão da Questão Social, resultado da relação conflituosa e contraditória entre capital e trabalho.

#### 1.4 O ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

##### **Canção do remendo e do casaco**

Sempre que o nosso casaco se rasga vocês  
vêm correndo dizer: assim não pode ser;  
isso vai acabar, custe o que custar!

Cheios de fé vão aos senhores enquanto  
nós, cheios de frio, aguardamos.

E ao voltar, sempre triunfantes, nos  
mostram o que por nós conquistam:

Um pequeno remendo.

Ótimo, eis o remendo. Mas onde está o  
nosso casaco? Sempre que nós gritamos de  
fome vocês vêm correndo dizer: Isso não  
vai continuar, é preciso ajudá-los, custe o  
que custar!

E cheios de ardor vão aos senhores  
enquanto nós, com ardor no estômago,  
esperamos.

E ao voltar, sempre triunfantes, exibem a  
grande conquista: um pedacinho de pão.  
Que bom, este é o pedaço de pão, mas onde  
está o pão?

Não precisamos só do remendo, precisamos  
o casaco inteiro.

Não precisamos de pedaços de pão,  
precisamos de pão verdadeiro.

Não precisamos só do emprego, toda a  
fábrica precisamos.

E mais o carvão. E mais as minas.

O povo no poder. É disso que precisamos.

Que tem vocês a nos dar?

(BERTOLT BRECHT).

A discussão que ora se apresenta analisa as políticas públicas de enfrentamento da pobreza, identificando as particularidades da Política Nacional de Assistência Social e do Plano Brasil sem Miséria, enquanto políticas de combate à pobreza no Brasil. O recorte temporal que se faz é a década de 1990, que teve como marco a entrada do neoliberalismo no país, quando os organismos internacionais passaram a regular todas as ações do Estado, inclusive ditar a forma de enfrentamento da pobreza. Num processo de ajuste fiscal e desregulamentação dos mercados permeados pela crise do sistema capitalista, a satisfação das necessidades humanas perdem espaço no âmbito do Estado para a satisfação das necessidades do capital.

Partindo desse pressuposto, num processo de contrarreforma do Estado, os direitos sociais adquiridos a duras penas pelos trabalhadores passaram a perder terreno no campo da proteção social. E é em meio a esse terreno movediço e contraditório que se gestam iniciativas de enfrentamento da pobreza no país, aliadas às orientações/exigências/imposições dos organismos internacionais. Todavia, é importante frisar que a construção do que se chama atualmente de políticas públicas ou sociais, não é uma conquista dos governos, mas é, sim, uma conquista da classe trabalhadora, que desde meados de 1930 no Brasil vem reivindicando, lutando e, muitas vezes, dando a sua vida como num campo de batalhas. Quantas pessoas tiveram suas vidas ceifadas nesse país porque questionaram governos, empresas e expressões da Questão Social que estavam vivendo! Sabe-se, pois, que o se tem atualmente de política pública é resultado da luta dos trabalhadores e quando se analisa o contexto social, econômico e político de implementação de políticas de combate à pobreza no Brasil é preciso lembrar esse contexto histórico. É claro que se tem o olhar dos organismos internacionais sobre os países subdesenvolvidos, piores de interesses capitalistas; é claro que se têm iniciativas de governos que foram importantes. Entretanto, nada disso seria uma realidade se em todos os tempos e contextos os trabalhadores simplesmente se curvassem e se mantivessem acomodados. São os trabalhadores que movimentam a história no sentido e direção da busca de uma sociedade mais justa e igualitária.

#### **1.4.1 A pobreza a partir da perspectiva dos organismos internacionais *versus* governo brasileiro**

Num país desigual, a pobreza é apenas uma das expressões da desigualdade social. Num país dependente, os organismos internacionais,



porta-vozes do capital para o submundo do subdesenvolvimento, exercem plena influência em tudo o que eles devem fazer ou não, inclusive em relação ao enfrentamento da pobreza. Nesse sentido, nesta seção iremos mostrar qual é a concepção de pobreza que esses organismos têm, como concebem o seu enfrentamento e qual é a relação da concepção de pobreza do governo brasileiro e dos organismos internacionais.

É a partir da década de 1970, quando o capitalismo entra em mais uma das suas muitas crises, que os países sofrem o aumento da pobreza por conta das mudanças no setor produtivo e, conseqüentemente, no universo do mundo do trabalho. A partir desse momento, o Banco Mundial, principal agente promotor das políticas de combate à pobreza, começa a mostrar interesse por este fenômeno e entra em cena com o objetivo de “[...] fomentar e promover as políticas de combate à pobreza, em articulação com os governos nacionais dependentes de sua ajuda” (SIQUEIRA, 2012, p. 355). A lógica do combate à pobreza nos países periféricos possui o viés do neoliberalismo, cujo ideário prima pela diminuição do Estado, enfraquecendo o seu papel e sua efetividade quanto à intervenções no social, e eleva a primazia da Sociedade Civil Organizada (MONTAÑO, 2007).

Tendo como base esse contexto, um dos agentes dos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), trata de endividar os países periféricos, o que mais tarde vai ser uma porta aberta para inundá-los com a lógica das políticas de combate à pobreza. Desde essa crise, esses organismos convertem a pobreza em tema central de suas agendas (STEIN, 2006). Diante do endividamento, os países periféricos são jogados nos “braços do FMI”, através da

[...] redução substancial da autonomia nacional na definição das políticas; desemprego e redução dos salários; redução das medidas de proteção social, em especial os subsídios ao consumo, comprometendo a qualidade de vida, o aumento da pobreza e da privação; e abertura ao investimento estrangeiro com integração ainda maios à economia global (STEIN, 2006, p. 83).

O Banco Mundial (BM) é um dos principais organismos internacionais que se mostram “preocupados” com a crescente desigualdade e pobreza nos países periféricos. De acordo com Stein (2006), é a partir de 1995, depois da Conferência Mundial de Copenhague e da Sessão Especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas, realizada em 2000, que algumas questões relativas ao combate à pobreza passam a

fazer parte da agenda desses organismos. Após Conferência Mundial, governos e chefes de Estado assumem dez compromissos, entre eles, a autora destaca três:

- 1) Criar um ambiente econômico, político e social, cultural e jurídico que permita o desenvolvimento social das pessoas; 2) erradicar a pobreza no mundo, por meio de ação nacional enérgica – com enfoque multidimensional e integrado, em cooperação internacional, como imperativo ético, social, político e econômico da humanidade; 3) promover o pleno emprego e capacitar os homens e as mulheres a conseguirem meios de vida seguros e sustentáveis (STEIN, 2006, p. 86).

Segundo a autora, para que a erradicação da pobreza seja possível faz-se necessário que se conheça a pobreza e a extrema pobreza. Somente a partir desse conhecimento é que se pode pensar em metas e objetivos com prazos determinados a serem cumpridos. É a partir de 1995 que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vai direcionar esforços junto aos governos de países subdesenvolvidos para ajudá-los a combater a pobreza extrema. Porém, foi no ano de 2000 que governos e chefes de Estado firmaram a Declaração do Milênio das Nações Unidas, com o compromisso de “[...] reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental, com metas definidas a serem cumpridas até o ano de 2015” (STEIN, 2006, p. 87). Esse compromisso foi fixado através do Consenso de Monterrey, na Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada no ano de 2002. Da parte dos governos, seus compromissos estão direcionados para a elaboração de políticas que possam focar nos grupos específicos que vivem em situação de pobreza.

Desde a criação desses e de outros índices para medir a pobreza, os organismos internacionais enxergam não apenas como uma privação de renda, mas como questão de incapacidade do indivíduo que vive nessas condições. Trata-se da concepção de pobreza como “inadequação de capacidades”, que, segundo Stein (2006), é a ideia defendida por Amartya Sen (2000). Tomaremos por base essa concepção para conhecer qual é a defesa que ele faz em torno da ideia de aumento de capacidades para o rompimento com a pobreza.

Para Sen (2000, p. 109), “[...] a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza”. Ao defender isso, o autor não nega a importância da renda na vida da pessoa,

e afirma que a renda pode contribuir para que ela eleve as suas capacidades. Nesse ponto, concordamos com o autor, pois sabe-se que, do ponto de vista econômico, a renda é a possibilidade de acesso aos bens e serviços, assim como o acesso à cultura e à educação, entre outros. Para o autor, ausência de renda significa uma vida pobre, e quem está em situação de vulnerabilidade por conta de condições relativas à idade, à incapacidade por conta de deficiências ou doenças está em maiores condições de viver uma vida em situação de pobreza por não conseguir obter renda.

Entretanto, o problema é que essa perspectiva de Sen (2000) coloca a centralidade da pobreza no indivíduo e acredita que com o aumento de suas capacidades ele pode sair da situação de pobreza. Essa é uma característica da proposta neoliberal: jogar a responsabilidade para o sujeito, que está em situação de pobreza, ou seja, o sujeito deve encontrar a solução para sair dela.

Ainda para Sen (2000), quando se pensa em erradicar a pobreza através de políticas públicas, o aumento de renda não pode ser o único ponto motivador, mas as políticas devem investir em diversas áreas da formação humana, justamente para que haja o aumento de capacidades do sujeito para lidar com a situação de pobreza.

Acontece que o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. [...] um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes (SEN, 2000, p. 114).

Stein (2006, p. 91) critica justamente isso, porque nesse viés existe a “[...] centralidade mais no indivíduo do que no coletivo, mais na sociedade do que no Estado, mais na liberdade do que na igualdade”. Para Vianna (2009, p. 27), esse tipo de inovação que vem sendo implantado em termos de política social “[...] consiste em resgatar a possibilidade de conciliação entre justiça social e liberdade individual, sem descartar a premissa liberal do primado da liberdade sobre a igualdade [...]”. Sen (2000) nem de longe menciona que a pobreza é resultado de um sistema excludente que não distribui a renda e que é produzida coletivamente, mas cerca-se da ideia de que esse fenômeno é problema do indivíduo, e como tal deve ser enfrentado por ele. Outros autores também criticam isso, como Salama e Destremau (1999, p. 102), dizendo que essas formas de pensar a pobreza “[...] solicitam aos pobres que sejam atores individuais

da mudança [...] devem alcançar a responsabilidade e o domínio de seu próprio destino, e não depender dos poderes públicos [...]” e também não devem depender de qualquer outra instituição pública ou privada. Isso reforça mais uma das características neoliberais: retirar do Estado a responsabilidade pelas mazelas sociais.

Indo na contramão da perspectiva de Sen (2000), entende-se que a pobreza é um fenômeno estrutural e não pode ser colocado como responsabilidade individual, pois se trata de um produto social gerado na relação capital e trabalho, e, portanto, é coletivo. Parece que a perspectiva do autor presta um serviço importante ao viés neoliberal quando desonera tanto o capital quanto o Estado das responsabilidades pelas expressões da Questão Social, sendo uma delas a pobreza.

A perspectiva de Sen (2000) é a mesma do Banco Mundial, onde a pobreza “[...] é definida pela insuficiência de renda, e a simples satisfação fisiológica (atemporal) tira os indivíduos da pobreza e a sociedade avança em direção ao bem estar” (SOARES e COSTA, 2011, p. 163). A questão é que não se menciona a participação dos sujeitos que vivem em situação de pobreza na divisão da riqueza produzida. Segundo Stein (2006), a redução da pobreza, para Banco Mundial, deve ser feita com efetividade, no entanto, com poucos recursos. Não se quer que os países somem estatísticas avassaladores de pessoas vivendo em pobreza ou extrema pobreza, mas também não se quer mexer nas estruturas do capital. Aliás, mexer na estrutura do modo de produção capitalista está fora de cogitação. Então, por que querem reduzir a pobreza e desenvolver os países? De acordo com Stein (2006), os países subdesenvolvidos representam para os países desenvolvidos certa ameaça, como uma bomba que pode explodir a qualquer momento. Por conta disso, o Banco Mundial tem investido nos países subdesenvolvidos para desenvolvê-los e ajudá-los no combate à pobreza, mas alerta a autora: “Nos últimos quinze anos, a incorporação de novas concepções, bem como de novas estratégias em relação à pobreza e à injeção de recursos na América Latina ocorreram sem, contudo, alterar o eixo principal centrado no crescimento econômico” (STEIN, 2006, p. 96). Assim, a autora conclui que, de fato, a pobreza exerce um papel de ameaça aos organismos, portavozes do capital, e isso explica porque querem combatê-la. Não se trata da ampliação da cidadania, da justiça e igualdade social num viés de democracia e dignidade humana, mas de se autoprotger das ameaças que as camadas pobres podem representar.

Quando os privilegiados são poucos, e os desesperadamente pobres são muitos e quando a

diferença entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. Por esse motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento, é aconselhável **não somente como questão de princípio, mas também de prudência**<sup>8</sup>. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, mas também um imperativo político (MCNAMARA <sup>9</sup> apud STEIN, 2006, p. 97-98).

Portanto, a tentativa de enfrentamento da pobreza se dá pelo medo que o capital tem de que o trabalhador se revolte e incomode na perspectiva da revolução. Percebe-se o imenso potencial que pode(ria) ter a classe trabalhadora no processo de luta e revolução, entretanto, os aparatos que minam esta perspectiva também sugam as forças físicas e espirituais dos trabalhadores, fazendo diluir sua consciência de classe (TAVARES, 2004). Nesse sentido, a configuração das políticas públicas de combate à pobreza seria de controle dos pobres e não de garantia de proteção social, direito e cidadania.

A ideia de combate à pobreza na década de 1980 esteve relacionada ao desenvolvimento dos países ou dependente dele, portanto, “[...] em havendo crescimento, o pobre teria a sua oportunidade de participação” (STEIN, 2006, p. 101-102). É apenas a partir de 1990 que a concepção de pobreza vai ganhando amplitude, e com isso se ampliam também os recursos para a área social. Em 1999, segundo Stein (2006), na reunião da Junta de Governadores, realizada em Washington, o presidente do Banco Mundial apresenta o Marco Integral de Desenvolvimento. “Tal proposição expressa a defesa da participação de uma pluralidade de atores e recursos no combate à pobreza e à exclusão social, denominado ‘pluralismo de bem-estar’, e constitui o eixo do referido Marco Integral” (STEIN, 2006, p. 103). Para a autora, trata-se de uma rede de segurança e programas sociais, mas que não tem vinculação com a ideia de direitos sociais, mas sim com o medo que se tem da revolta das pessoas que vivem em tais condições. Por conseguinte, os países pobres devem cumprir as

---

<sup>8</sup>Destaque da autora.

<sup>9</sup>Utiliza-se apud nesse caso porque não se teve acesso ao documento original.

estratégias pensadas pelos organismos internacionais, ou seja, cumprir a agenda internacional.

Sob a perspectiva de que não se deve analisar a pobreza apenas como ausência de renda é que a concepção de pobreza mais atual e mais utilizada, enquanto conceito subsidiário das políticas públicas, na perspectiva da multidimensionalidade, foi apresentada pelo Banco Mundial a partir da década de 1990. Ela é composta basicamente por três elementos:

[...] estratégias de manejo de riscos (prevenção, mitigação e superação de eventos negativos); sistemas de manejo de riscos (informais, de mercado e públicas); e atores no manejo de riscos (indivíduos, famílias, comunidades, Ongs, instituições de mercado, governos, organizações internacionais e a comunidade em geral (STEIN, 2006, p. 106).

Quando se fala em prevenção, afirma-se a redução da probabilidade dos riscos; quando se fala em mitigação, o que se quer é diminuir o efeito do risco; e quando se fala em superação, o que se quer é aliviar o impacto do risco (STEIN, 2006). Com base na perspectiva do BM, a autora afirma que nesses casos o papel do Estado é apenas de preparar as pessoas que vivem em situação de pobreza para serem absorvidas pelo mercado, ou seja, investir apenas naquelas que têm condições para serem produtivas para o capital.

Para medir a situação do desenvolvimento de um país utiliza-se o índice de desenvolvimento humano, o chamado IDH. De acordo com Abreu e Barbosa (2009), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado pela Organização das Nações Unidas em 1989, por Mahbub ul Haq, contando com a colaboração do economista indiano Amartya Sen. Seu objetivo é construir uma medida geral e sintética do desenvolvimento humano. Ele tem a capacidade de medir o desenvolvimento humano de um país, regiões ou municípios. Para isso é necessário considerar três dimensões: a longevidade, a educação e a renda. Assim, para saber se um país é desenvolvido faz-se uma leitura do IDH, o qual “[...] vai de zero a um, sendo que quanto mais próximo de um, mais desenvolvido é considerado o país. Logo, é possível classificá-los como países de alto IDH (maior que 0,8), médio (entre 0,5 e 0,8) e baixo desenvolvimento humano (abaixo de 0,5)” (ABREU e BARBOSA, 2009, p. 14).

E para medir a pobreza “[...] estabelece-se uma linha de pobreza com base nas necessidades básicas mínimas (ração alimentar). Atingindo

o mínimo, deixa-se de ser pobre” (SOARES e COSTA, 2011, p. 163). E isso se apresenta como um problema importante de interpretação, pois desconsidera-se que as necessidades humanas são também sociais. Soares (2003, p. 43) explica como é definida a linha de pobreza e como é o seu processo de mensuração. A chamada linha de pobreza “[...] costuma ser associada ao custo de uma ‘cesta básica’ de alimentos ou de um conjunto de ‘necessidades básicas’”. Portanto, no viés dos organismos internacionais é considerado pobre aquela pessoa que vive no limite dessa linha e que consegue adquirir alguns elementos básicos de subsistência; já os considerados indigentes vivem abaixo da linha de pobreza e conseguem apenas adquirir uma cesta básica ou aqueles que vivem com menos de 1 dólar por dia. Para Soares (2003, p. 44), “A mensuração da pobreza apenas pela renda traz consigo uma visão reducionista dessa complexa questão social, que envolve uma série de outros fatores e variáveis”. Portanto, a questão problemática não está em definir uma linha de pobreza, mas no valor que essa linha contém, pois, “Cada definição e metodologia produzirá um resultado diverso, mais ou menos otimista, sobre a evolução da pobreza, além de ser totalmente artificial e mais uma vez reducionista da realidade” (SOARES, 2003, p. 44).

No Brasil, a concepção de pobreza que o governo tem é a mesma dos organismos internacionais, ou seja, a pobreza é compreendida como um fenômeno multidimensional (CAMPELLO e MELLO, 2014). É preciso, pois, analisar a pobreza para além da renda. “Particularmente em relação à pobreza, diversas abordagens visam a superar essa limitação a partir de uma análise multidimensional: necessidades básicas insatisfeitas, privação de capacidades básicas, violação de direitos humanos, entre outros” (TAPAJÓS 2010, p.18). Para a autora, não é interessante que proteção social e desenvolvimento econômico se encontrem separados, porque não são antagônicos. As políticas de proteção social podem contribuir para o desenvolvimento econômico de um país. Nesse sentido, faz-se necessário compreender a pobreza enquanto um conjunto de necessidades não supridas, as quais devem ser supridas através das políticas.

Políticas de educação e de inclusão produtiva – sobretudo as políticas definidas em caráter de alta prioridade para melhorar o acesso, a cobertura e a qualidade do ensino público –, com destaque para a área de capacitação e qualificação profissional, são chaves para a redução da pobreza, promoção da igualdade e edificação de sociedades excludentes (TAPAJÓS, 2010, p. 19-20).

Entretanto, alerta a autora, para que essas políticas possam ser efetivas na redução da pobreza elas deveriam estar articuladas com a política econômica. Diante disso, um elemento a ser considerado, e que leva em consideração a articulação entre política pública e política econômica, perpassa a discussão do quanto o governo decide repassar de sua economia para custear a política pública. Outro elemento igualmente importante diz respeito ao poder do governo em influenciar a criação e manutenção de postos de trabalho, com cobertura de proteção social, rompendo com as tendências atuais do mundo do trabalho (TAVARES, 2004). Assim, é possível que a pobreza possa ser amenizada de fato. Para aqueles que estão incapacitados para o trabalho a política pública deve subsidiar as suas necessidades básicas. E para aqueles que estão em condições físicas e espirituais para vender a sua força de trabalho, tal exercício deve resultar em subsídios suficientes para suprir suas necessidades humanas, assim como de seu núcleo familiar.

#### **1.4.2 O sistema de proteção social no Brasil**

Na sociedade capitalista, que gera a todo momento para o trabalhador diversas situações de risco e vulnerabilidade social, um sistema de proteção social se faz necessário para proteger os cidadãos. Nesse sentido, a Proteção Social diz respeito a uma “[...] ação coletiva de proteger os indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência” (VIANA e LEVCOVITZ, 2005, p. 17). É importante ressaltar que a concepção de risco e vulnerabilidade social é uma forma miúda que os governos encontraram para definir a pobreza e a desigualdade social, resultado do modo de produção capitalista. Não se trata de risco ou vulnerabilidade! É pobreza mesmo, desigualdade, má distribuição de renda e tudo o que isso acumula! Acúmulo de riqueza por parte de uns poucos e, ao mesmo tempo, acúmulo de miséria por parte de quem produz toda a riqueza (MARX, 1983).

Porém, o Sistema de Proteção Social tem a função de oferecer segurança às pessoas que se encontram inseguras por alguma situação em sua vida, como a velhice, as doenças, o desemprego, os acidentes, a deficiência, entre outros, com o objetivo de diminuir os riscos sociais. Para Viana e Levcovitz (2005), a Proteção Social é necessária atualmente por conta da desigualdade social produzida pelo sistema capitalista. “São as relações de dependência geradas pela desigualdade social que produziram ao longo do tempo os conceitos e tipos mais significativos de



política social e o conceito de proteção social” (VIANA e LEVCOVITZ, 2005, p. 16). Essa relação de dependência não é da vontade dos sujeitos inseguros socialmente, mas é imposta pelo próprio sistema que organiza a sociedade de classe. Por isso, os autores explicam que a política social pode ter duplas funções: ao mesmo tempo em que ela atende às necessidades dos trabalhadores, a classe burguesa fica isenta de possíveis conflitos.

Os sistemas de proteção social são formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou a totalidade de seus membros (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004, p. 15).

Um modelo de proteção social refere-se a algo ainda em construção. Sposati (2009) alerta que “A ideia de modelo é a de um pré-desenho, uma referência a ser reproduzida, uma representação do que se pretende executar”. Esse modelo é social, uma vez que diz respeito “[...] às condições objetivas de acesso aos modos de reprodução social [...] como componentes da dignidade humana, da justiça social e dos direitos e da vigilância social” (SPOSATI, 2009, p. 20). Esse modelo visa a proteção social, uma vez que proteger (palavra de origem latina *protectio*) significa “dar proteção, amparo, ajuda material, assistência, etc”. Portanto, a ideia de proteger alguém “[...] contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo” (SPOSATI, 2009, p. 21). Mais do que amparo, um sistema de proteção social deve garantir a proteção, que, segundo Sposati (2009), é mais vigilante e está na linha do preventivo, ou seja, requer prevenir que um sujeito chegue a situações de desproteção e risco social.

No Brasil, é na Constituição que se introduz o conceito de Seguridade Social, que é composto por três políticas de proteção social: a Saúde, a Previdência Social e a Assistência Social. A primeira está prevista como universal, ou seja, todos têm direito à ela; a segunda depende de contribuição, portanto, somente tem acesso aos seus serviços e benefícios quem é assegurado, ou quem contribui com a Previdência Social; e a terceira é considerada o modelo de proteção social não contributiva, por isso não depende de contribuição para se ter acesso a ela.

Partindo dessas premissas, profissionais da área social, em especial os assistentes sociais passaram a lutar pela efetivação desses direitos. “A introdução dos direitos sociais como enunciados da relação entre Estado e sociedade está vinculada a um projeto de Estado social, constituindo-se em um novo patamar na compreensão dos enfrentamentos da Questão Social [...]” (COUTO, 2008, p. 33). No item seguinte, iremos discutir a Política de Assistência Social, enquanto um modelo de proteção social não contributiva, que significa “[...] que não é exigido pagamento específico para oferecer a atenção de um serviço. [...] O acesso é custeado pelo financiamento público, cuja receita vem de taxas e impostos. Assim, os custos e o custeio são rateados entre todos os cidadãos” (SPOSATI, 2009, p. 22). Portanto, não contributivo não significa sem custo algum para aquele sujeito que acessa qualquer serviço, mas significa que já foi pago por ele antes mesmo do acesso através do pagamento de seus impostos, diretos ou indiretos.

#### 1.4.2.1 A Política de Assistência Social no Brasil

É na perspectiva de direito que a Assistência Social no Brasil passou a ser política pública a partir de 1993, quando foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993). Essa lei afirma que o público-alvo da política é toda pessoa ou grupo social que dela necessitar, por conta de situações de vulnerabilidade e risco social, advindos de qualquer situação, seja do ciclo natural da vida ou do modelo econômico vigente. O marco da legalidade fez com que ela deixasse de ser vista apenas como ações isoladas do Estado para tornar-se uma política pública, dever do Estado e direito do cidadão que se encontra em situação de vulnerabilidade social, sendo que uma delas é a situação de pobreza. Essa política faz parte do tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social.

Estando a Assistência inserida nesse tripé, ela passa a fazer parte do sistema de proteção social no país “[...] voltada para o enfrentamento da pobreza e articulada a outras políticas do campo social voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida” (YAZBEK, 2012, p. 304). Segundo Mota (2008, p. 134), a partir de 1990 ela passa a ocupar a centralidade dentro desse tripé “[...] transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil”. A autora critica isso justamente porque, partindo do viés marxista de análise, sabe-se que a política não dá conta de enfrentar, de fato, a pobreza e a desigualdade. O que ela pode fazer é amenizar essas mazelas. Esse processo acontece

concomitantemente ao processo de privatização da Previdência e da Saúde. Portanto, é atribuído à Política de Assistência Social o papel de enfrentamento da pobreza por meio de seus programas de transferência condicionada de renda. Entretanto, colocar a política nesse lugar, no sistema de proteção social foi inovador, enquanto legislação no país. Ela se reconfigurou como direito do cidadão e dever do Estado, tornou-se uma política não contributiva, propôs a participação do usuário e o exercício do controle social. Tudo isso permitiu o início de um processo de rompimento com a lógica que geria a Assistência Social antes da LOAS.

Como política de Estado, passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira (YAZBEK, 2012, p. 304).

Apesar de saber que apenas uma política pública, trabalhando com mínimos sociais, não conseguir enfrentar de fato a pobreza e a desigualdade social, ela é de suma importância no marco dos direitos sociais, pois antes dela não se trabalhava com a ideia de direitos, mas de ajuda, tutela e favor. Então, apesar disso, “Inovadora é a política social capaz de introduzir mudanças significativas em relação às práticas anteriores e assim diferenciar-se do assistencialismo tradicional, porque essas são exigências incontestáveis da atual conjuntura” (VIANNA, 2009, p. 30).

Dando mais um passo na construção da Política de Assistência Social como uma política pública, em 2004, depois de atender a uma das deliberações da IV Conferência Nacional da Assistência Social, o Conselho Nacional aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2004). Ela traz em seu bojo os eixos que configurariam mais tarde o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Quatro anos mais tarde, em 2008, mais um passo foi dado no processo de implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) quando foi elaborado um projeto de lei com o intuito de dar andamento ao processo de consolidação desta enquanto Política Pública de Direitos. Seu marco legal teve início com o Projeto de Lei nº 3.077/2008 (BRASIL, 2008), que tratava da necessidade de instituir o SUAS como lei. E somente em 2011, no dia 06 de julho foi sancionada

pela Presidente Dilma Rousseff a lei nº 12.435 (BRASIL, 2011), que consolida e garante o SUAS como força de lei. Desta maneira, o sistema constitui-se como um instrumento que viabiliza a materialização da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), reforçando o aspecto da descentralização, da participação e também do não-contributivo, criando meios de articular Estado e Sociedade Civil nas três esferas de governo.

O SUAS, enquanto novo sistema, reforça a primazia da responsabilidade do Estado sob a garantia de acesso aos direitos dos usuários, sendo ele o único que pode dispor de meios para sanar suas necessidades básicas. Para a sua gestão, o SUAS possui eixos estruturantes, como bases organizacionais (BRASIL, 2005) que definem, organizam e fortalecem a execução da política nos territórios. Eles contribuem para a padronização e a qualidade dos serviços prestados, a consulta aos indicadores que ajudam na avaliação e nos resultados, assim como na nomenclatura dos serviços socioassistenciais. Os eixos estruturantes são: a descentralização político-administrativa e a territorialização, a matricialidade sociofamiliar, as novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, o financiamento, o controle social e a participação popular, a Política de Recursos Humanos, e a Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Essa política tem o papel de prover a proteção social não contributiva, garantindo “[...] a segurança de sobrevivência (de rendimentos e de autonomia) de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (BRASIL, 2004, p. 31). A Assistência Social deve proteger a vida do sujeito quanto ao isolamento, à subordinação e à exclusão social.

Do isolamento, em suas expressões de ruptura de vínculos, desfiliação, solidão, apartação, exclusão, abandono [...]. Da resistência à subordinação, em suas expressões de coerção, medo, violência, ausência de liberdade, ausência de autonomia, restrições à dignidade. [...] Da resistência à exclusão social, em todas as suas expressões de apartação, discriminação, estigma, todos distintos modos ofensivos à dignidade humana, aos princípios da igualdade e da equidade (SPOSATI, 2009, p. 25).

Embora se atribua a necessidade de proteção social através da Assistência Social às pessoas que estão em situação de pobreza, sabe-se que a desproteção social não advém apenas da pobreza, mas de muitas condições inerentes ao ciclo da vida. Entretanto, é importante considerar que a pobreza “[...] agrava as vulnerabilidades, os riscos e as fragilidades,

mas não significa que todas as vulnerabilidades, riscos e fragilidades existam por causa da pobreza” (SPOSATI, 2009, p. 28). Logo, faz-se necessário que se faça o rompimento com a ideia de que a Assistência Social é política para sanar a pobreza. Esse tipo de pensamento é insustentável, porque a Assistência não dá conta desse papel, embora isso tenha sido atribuído a ela por muitos anos. No campo do senso comum, a Assistência Social é política destinada aos pobres, e que, de tempos em tempos, dá a oportunidade aos ricos de mostrarem sua bondade. Para Vianna (2009, p. 29), é importante romper com o estigma de que “Política social é política para os pobres. Para os pobres, não para a pobreza. Para os pobres, indivíduos, cuja individualidade não se realiza em função de restrições que podem – e devem – ser amenizadas”. Um exemplo que Sposati (2009) cita são as campanhas do agasalho feitas em bancos, lugar de demonstração da riqueza, da qual as pessoas que vivem em situação de pobreza não têm acesso.

[...] a sociedade brasileira construiu ao longo dos séculos um modelo que aparta riscos e pobres. A naturalização dessa desigualdade oculta a violência nela contida, e a assistência social, como política pública, pode manter-se como mecanismo de reiteração dessa naturalização ou de sua ruptura (SPOSATI, 2009, p. 27).

A Assistência Social prevê a proteção social sobre os riscos e vulnerabilidades sociais. Na perspectiva da política pública, viver no sistema capitalista é estar em risco e passar por vulnerabilidades. Os sujeitos que não participam plenamente da riqueza produzida, naturalmente estão em situação de maior risco e vulnerabilidade social. Já quem participa da riqueza produzida naturalmente corre menos riscos, mas não significa correr nenhum risco, pois estes acontecem não apenas por condições econômicas, mas pelo ciclo da vida, por catástrofes ambientais, por etnia, gênero, religião ou orientação sexual, por exposição a riscos, entre outros. Em todo caso, “As manifestações dos riscos vão ocorrer no cotidiano das pessoas, nos territórios onde vivem e podem sujeita-las a maior, ou menos, exposição ao risco” (SPOSATI, 2009, p. 30).

Arregui e Wanderley (2009) criticam essa questão de risco e vulnerabilidade que a Política de Assistência Social vem enfrentar.

O grande problema dessa abordagem é identificar a vulnerabilidade social com a pobreza sem tecer as relações necessárias com a questão das

desigualdades e da distribuição da riqueza. Dessa forma, corre-se o risco de ficar engessado num discurso tecnocrata, fazendo de conta que não existem questões estruturais que condicionam a questão social. Descontextualizar pode levar, também, ao desvio da individualização dos problemas sociais e à desresponsabilização da coisa pública. Associar a pobreza com desvantagem debilita e, principalmente, com risco [...] pode derivar na retomada de estigmas que associavam e associam pobres com classes perigosas, e, portanto, reforçar intervenções repressivas e tutelares (ARREGUI e WANDERLEY, 2009, p. 156-157).

Tratar a condição de pobreza como vulnerabilidade e risco social é amenizar a real condição em que se encontra a classe trabalhadora expropriada pelo capital. A partir dessa perspectiva, percebe-se que a política pública tem um viés de entendimento da classe trabalhadora como aquela que está em situação de vulnerabilidade e risco social. Quando, na realidade, é uma categoria que sofre as consequências da não distribuição da riqueza produzida e que, por isso, precisam sujeitar-se aos serviços estatais.

Por segurança de rendimentos entende-se que todas as pessoas têm direito a ter uma renda para prover às suas necessidades. Isso independe se ela possui trabalho ou não. “É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para a sua reprodução social em padrão digno e cidadã” (BRASIL, 2004, p. 31). Essa segurança é materializada por meio do Programa Bolsa Família (PBF), Benefícios Eventuais e Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A segurança de acolhida diz respeito a uma das seguranças mais importantes da Política de Assistência Social. “Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana e, sociedade” (BRASIL, 2004, p. 31). Existem outras situações que pedem atenção e demandam a acolhida, tais como: “[...] a violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade [...]” ou ainda, “[...] situações de desastre ou acidentes naturais, além de profunda destituição e abandono que demandam tal previsão” (BRASIL, 2004, p. 32).

É importante salientar que a conquista da autonomia diz respeito ao alcance e conquista de poder que as pessoas podem obter para prover

essas necessidades. Porém, aquelas que, por motivos variados, não puderem prover essas necessidades têm o direito de obter essas seguranças por meio da Assistência social. Porém, é preciso ter claro que apenas o exercício do poder não dá à pessoa condição para acessar os bens e riquezas produzidas pelos trabalhadores. Não se trata da capacidade ou não de alcançar tais bens, mas de uma condição imposta, cuja lógica é a acumulação.

A Assistência Social deve manter a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos sociassistenciais. É importante frisar que a vigilância social não deve ser apenas uma forma de vigiar as vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, para que não seja apenas mais uma forma de controlar os pobres, sua vida e seu comportamento por parte do Estado. É preciso muito cuidado no entendimento do que seria a vigilância, porque corre-se o risco de retomar velhas práticas sociais historicamente vividas na política pública. Essa concepção foca a atenção não na fragilidade da proteção social, mas coloca nos sujeitos a culpa pela sua situação social. Focar no risco e na vulnerabilidade é colocá-los no campo do imediato, negligenciando os fatores estruturais que os geram.

Essa política é gestada através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e possui duas modalidades de Proteção Social, sendo: Proteção Social Básica (caráter preventivo) e Proteção Social Especial (caráter protetivo) de Média e Alta Complexidade. A Proteção Social Básica objetiva prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições dos usuários. Além disso, visa o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. As pessoas que têm direito à essa cobertura são aquelas que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, falta de renda e acesso precário ou inexistente aos serviços públicos e fragilizados em seus vínculos afetivos (BRASIL, 2004). Ela é prestada através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que são “[...] uma unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social” (SUAS, 2005, p. 46). Os serviços que fazem parte da proteção social básica e que têm a lógica da prevenção são: “a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiências e idosas” (CNAS, 2009, Art. 1º).

Ressalta-se que a Proteção Social Especial tem o objetivo de proteger as pessoas e suas famílias de situações de risco quanto à violação

de seus direitos, seja por meio violências, abandono, rompimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2004). Ela é subdividida em duas, sendo: a Proteção Social Especial de Média Complexidade e a Proteção Social Especial de Alta Complexidade. A primeira é destinada às pessoas que estão com seus direitos violados, mas ainda possuem vínculos familiares e comunitários. A proteção social especial é prestada pelos Centros Especializados da Assistência Social (CREAS) que são “[...] uma unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social especial de assistência social às famílias, grupos e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por seus direitos violados” (BRASIL, 2005, p. 46). Os serviços prestados nas modalidades de média complexidade visam a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Já os de alta complexidade precisam garantir proteção integral para os indivíduos ou as famílias que se encontram sem referência e, dessa forma, em situação de ameaça. Ela presta os seguintes serviços:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado de Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socieducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (CNAS, 2009, Art. 1º).

E a segunda é ofertada para pessoas que tiveram seus vínculos rompidos, estão sem referência e, por isso, precisam ser retirados de seu núcleo familiar. Essa modalidade oferece os seguintes serviços:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional nas seguintes modalidades: abrigo institucional, casalar, casa de passagem e residência inclusiva; b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (CNAS, 2009, Art. 1º).

A vigilância social refere-se à vigilância, ou seja, produzir dados sobre a realidade social a fim de diagnosticá-la frequentemente. A partir disso, produz indicadores sociais que possam retratar as situações de



vulnerabilidade e riscos sociais a fim de promover ações e serviços para o seu enfrentamento. Siqueira (2013) chama a atenção que o entendimento da categoria risco social pode apresentar dois vieses: podemos entender a pessoa em situação de risco, como também a sociedade em risco, sendo a pessoa um risco para a sociedade. Isso seria a criminalização da pobreza, sendo os pobres uma categoria perigosa. “Ao falar de risco há que se considerar as consequências, as causas imediatas e as causas fundantes ou estruturais” (SIQUEIRA, 2013, p. 248). E, dessa forma, para exemplificar essa dimensão, a autora traz uma situação concreta:

[...] num caso de risco de desabamento de terra em terreno residencial, as consequências são as perdas e a destruição de moradias; as causas imediatas podem ser a precariedade das construções, a impropriedade do terreno, a falta de saneamento e de sistemas de deságue, os hábitos sanitários, etc; mas, as causas fundantes ou estruturais, na sociedade capitalista, remetem à desigualdade gerada na contradição entre capital e trabalho, promotora de uma cada vez maior acumulação de riqueza por um lado, e por outro também cada vez maior a pauperização absoluta e relativa (SIQUEIRA, 2013, p. 248).

Destarte, a autora chama a atenção ao trabalho estatístico, pois quando se trabalha com os dados da realidade social que apresentam os riscos e a vulnerabilidade social é preciso amparar-se nessas três questões: 1) consequências; 2) causas imediatas; e 3) causas estruturais. Portanto, não se pode analisar os dados apenas a partir de uma perspectiva aparente, porque corre-se o risco de culpabilizar e criminalizar a vítima do sistema capitalista, os trabalhadores em situação de pobreza.

E a defesa dos direitos diz respeito a defender institucionalmente os seguintes direitos:

Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos. • Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade. • Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas. • Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses.

- Direito do usuário à oferta qualificada de serviço.
- Direito de convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 40).

Esses direitos devem ser garantidos pelos profissionais que atuam nos equipamentos do SUAS, através dos diversos programas, projetos e serviços sociassistenciais. Por fim, vinculados à Política de Assistência Social, no papel atribuído a ela, enquanto enfrentamento da pobreza, estão os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), sendo o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os Benefícios Eventuais, que serão discutidos na sequência.

#### 1.4.2.2 Os programas de transferência de renda no Brasil

Para quem tem uma boa posição social,  
falar de comida é coisa baixa.  
É compreensível: eles já comeram  
(BERTOLT BRECHT).

Os programas de transferência condicionada de renda no Brasil estão vinculados ao fenômeno da fome no país. O tema da miséria e da fome já fora preocupação de autores como Josué de Castro, quando em 1946 escreve o livro *A geografia da fome* (CASTRO, 1967), no qual conta, de forma romântica e dolorosa, a sua experiência de descoberta da fome nos sertões áridos do Nordeste brasileiro (CASTRO, 2003). E isso não é apenas mero acaso ou fato isolado, é, sim, uma realidade dura, cruel e duradoura, pois a pobreza e a fome possuem alta concentração na região Nordeste do país (SILVA, 2003). Para o autor, “[...] a fome é a face mais cruel da desigualdade social e da pobreza” (SILVA, 2003, p. 53). Elas são como as duas faces de uma moeda e ambas estão relacionadas à falta de renda, sendo que uma das principais faces da crueldade no Brasil é a alta concentração de renda nas mãos de uma minoria.

Antes mesmo da Organização das Nações Unidas (ONU) colocar a alimentação entre os direitos fundamentais do ser humano, o Brasil, desde 1933, já era signatário do Direito Humano à Alimentação (SILVA, 2003). A fome não é somente a consequência mais imediata da pobreza, mas ela é também componente fundante de sua causa. “Se uma criança não tiver uma alimentação adequada até os seis anos de idade, terá sua capacidade de aprendizado comprometida por toda a vida” (SILVA, 2003, p. 54). Como o Brasil não tem problemas de escassez de alimentos, uma vez que é grande produtor, resta a responsabilidade do Estado em promover políticas que contribuam para o acesso ao direito à alimentação

no país. No Brasil, “[...] há fome, o que é injustificável, a não ser pelo descaso de tantos governos que, na verdade, nunca se empenharam na questão social. Para muitos deles, a questão social era derivativa de primeira-dama” (BETTO, 2003, p. 164).

O debate em torno da necessidade de se instituir no país uma forma de distribuir renda para diminuir a pobreza e a desigualdade teve início em 1975, quando um sujeito chamado Antônio Maria da Silveira publicou o artigo *Redistribuição de Renda*, na revista Brasileira de Economia (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004). Em 1978, Bacha e Unger, apresentaram um projeto de democracia para o Brasil, no qual destacaram a importância da distribuição de renda. Em sua lógica, não seria possível ter um país democrático com um contingente enorme de pessoas vivendo em situação de pobreza e miséria. Para Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 88), a desigualdade e a pobreza “[...] são vistas como ameaça à própria democracia o que significa que a democracia política não é compatível com graus elevados de desigualdade nem com a miséria da maioria dos cidadãos”.

Diante desse contexto, em janeiro de 1990, nasceu o Programa Fome Zero, que acompanhou o candidato, e depois presidente, Lula em suas campanhas e em sua gestão, sendo, portanto, prioridade para o novo governo (BETTO, 2003). “O objetivo do programa é atender emergencialmente as famílias que estão em situação de risco alimentar” (FILHO, 2003, p. 275). José Gomes da Silva foi quem elaborou, através desse programa, uma política de segurança alimentar para o país, a qual foi coordenada pelo seu pai, o Sr. José Graziano da Silva. Para Betto (2003, p. 163), “Segurança alimentar é uma questão de segurança nacional”. Em 1991, o então Senador Eduardo Suplicy apresentou o projeto de Lei nº 80/91 (BRASIL, 1991) que previa a instituição de um Programa de Renda Mínima para o Brasil. A proposta era de criar o imposto negativo<sup>10</sup> para garantir renda para quem não possuía.

No ano seguinte, entra em cena uma Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada por Herbert de Souza, o Betinho. A proposta de implementar um Plano de Combate à Miséria e à Fome foi incorporada em 1993 por Itamar Franco, que havia substituído Collor de Mello que sofrera impeachment (SILVA, YAZBEK

---

<sup>10</sup> O imposto negativo que inspirou o PGRM foi inspirado na formulação de Milton Friedman. Propunha que quem ganhasse mais de um determinado piso, tendo por base uma linha de pobreza, pagasse imposto de renda, e quem não possuía renda (ou seja, estivesse abaixo da linha de pobreza), recebesse uma renda mínima (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004, p. 41-42).

e GIOVANNI, 2004). No mesmo período, artigos foram publicados defendendo que a renda repassada para as famílias deveria ter uma articulação com a escola, ou seja, os filhos deveriam frequentá-la, porque se acreditava que a educação seria importante para amenizar a pobreza nas gerações seguintes.

A partir dessas discussões surge uma novidade no debate sobre renda mínima: introduz-se o núcleo familiar como beneficiário do programa, articulado com a política de educação. Em 1995, quando FHC assume o governo e passa a liderar a implementação da estabilização da economia através do Plano Real, em consonância com os imperativos neoliberais, substitui o Plano de Combate à Miséria e à Fome pelo Programa Comunidade Solidária. Esse programa “[...] é criado sob a justificativa da busca de políticas públicas mais eficientes e do reconhecimento do crescimento da participação da Sociedade Civil na formulação das questões sociais” (SILVA, 2001, p. 15).

A lógica desse programa era a focalização em municípios mais pobres, elegendo as pessoas que viviam em situação de miséria para o atendimento. No governo FHC “A principal prioridade era a manutenção da estabilidade econômica, orientada pelo entendimento de que a redução da pobreza e o trato da questão social são uma variável dependente da economia” (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004, p. 91). É como se a pobreza fosse produto do crescimento econômico, quando, na realidade, o crescimento da economia proporciona apenas o aumento do acúmulo de riquezas nas mãos de uma minoria (SILVA, 2001). Para a autora, “[...] o peculiar esforço do governo FHC para o enfrentamento da pobreza [...] é a distorção na aplicação do princípio da FOCALIZAÇÃO, um dos componentes da reforma dos programas sociais [...]” (SILVA, 2001, p. 13). Com a ideia de focar o atendimento nas pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, o que o governo faz é fragmentar a pobreza.

Convém apresentar, nesse momento, o conceito de focalização, que “[...] significa o direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade” (SILVA, 2001, p. 13). Mas o entendimento que se tem é de trabalhar com medidas compensatórias e/ou mínimas, deixando de lado a discussão sobre direitos universais. Para a autora, o conceito de focalização na perspectiva do direito social se trata de uma “[...] discriminação positiva de grupos de população que estão demandando atenções especiais para permitir sua efetiva inclusão no acesso à riqueza e aos bens e serviços socialmente produzidos, capazes de se situarem num patamar de dignidade” (SILVA, 2001, p. 14). Entretanto, o ideário neoliberal se apropriou desse conceito para fazer

valer sua intenção de desmonte dos direitos conquistados. Para esse ideário, o objetivo da focalização é unicamente “[...] atenuar ou mascarar a pobreza crescente oriunda do ajuste estrutural que, centrando-se no corte de recursos para programas sociais, volta-se tão somente para criar condições de inserção do país na competitividade da economia globalizada” (SILVA, 2001, p. 14).

Como está em voga as diretrizes neoliberais de reforma do Estado e, consequentemente, de desmonte das políticas públicas, nem o Programa Comunidade Solidária (PCS) e nem a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) conseguem atenuar a pobreza no país. Em 1999, FHC institui o Programa Comunidade Ativa, que significa “[...] proteção com promoção social por meio de parcerias entre Estado, mercado e Sociedade Civil para o desenvolvimento econômico articulado ao desenvolvimento social (SILVA, 2001, p. 16). Mais uma vez se ativam as premissas do ideário neoliberal, quando se coloca a Sociedade Civil como corresponsável para o enfrentamento da pobreza no país. “Assim posto, o Comunidade Ativa parece expressar uma autodeclaração de falência do PCS e das ações da LOAS” (SILVA, 2001, p. 17). O objetivo desse programa é vencer as práticas assistencialistas, porque viram que a focalização não trouxera efeito para o enfrentamento da pobreza, e realizar ações voltadas para projetos capazes de gerar renda nos municípios era urgente. “É reconhecida essa nova estratégia como de superação da fase assistencialista do Comunidade Solidária que se concentrou em projetos emergenciais” (SILVA, 2001, p. 17). A forma de atuação é a partir de diagnóstico da realidade local dos municípios, a fim de conhecer a realidade social e descobrir as potencialidades do município para criar e sustentar programas de geração de renda. Para acompanhar isso o Congresso Nacional cria a Comissão Mista de Combate à Pobreza, que estuda o resultado desse diagnóstico e faz propostas de enfrentamento em cada realidade local, criando, dessa forma, três emendas constitucionais:

[...] a primeira para criar um Fundo Constitucional de Combate à Pobreza, formado pela vinculação de recursos tributários, a segunda propõe a preservação do salário mínimo e a terceira visa adicionar aos direitos sociais a garantia de uma renda mínima para gastos com alimentação, moradia e alimentação, bem como criar o orçamento social (SILVA, 2001, p. 17-18).

Em 2001, o Senador Antônio Carlos Valadares elabora a Emenda Constitucional nº 21/2001 e envia à Câmara dos Deputados, na qual ele “[...] insere a alimentação ao lado da educação, da saúde do trabalho, da moradia, da proteção à infância, da proteção à maternidade e da assistência aos desamparados, no conjunto de direitos sociais garantidos pela Constituição Federal” (SILVA, 2003, p. 53-54). Nesse mesmo ano são criados o Bolsa-Escola e o Programa Bolsa-Alimentação.

Em 2002, o Senador Suplicy publica o livro *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*, com o qual introduz o debate sobre a necessidade de se ter renda de cidadania para todos os cidadãos, sem nenhuma restrição (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004). Nesse mesmo ano, no auge da campanha do candidato Lula, é que a proposta do Fome Zero ganha relevância. Para Betto (2003), que faz um discurso pró-Lula, não houve no país ninguém que se empenhasse tanto em acabar com a fome como Lula, justamente porque ele mesmo viveu não apenas na pobreza, mas na miséria. Betto (2003) afirma ainda que isso justifica o fato do presidente assumir o Fome Zero como carro chefe de sua campanha e depois de sua gestão. Porém, com respeito à experiência particular do presidente, sabe-se que o combate à pobreza é uma premissa dos financiadores dos países subdesenvolvidos e dependentes, como foi analisado anteriormente neste texto. A lógica do Fome Zero é promover a inserção social e a geração de renda. Nesse período, o programa foi elaborado e monitorado pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Em 2003, o programa Fome Zero priorizava as regiões que tinham mais dados alarmantes sobre a fome no país.

Os bolsões de miséria e ignorância criam condições econômicas e sociais para a existência de forças políticas atrasadas. Essas forças são consideradas como redes de segurança dessas populações e isso facilita a perpetuação no poder das elites conservadoras locais, as elites, há séculos, mantém intocáveis o seu “status” político e as causas da fome (FILHO, 2003, p. 276-277).

Na perspectiva do autor, o programa desestrutura, de alguma maneira, os coronéis, em especial do sertão nordestino, que mantinham a população refém de suas ajudas em troca de votos, pois passa a oferecer serviços desvinculados dessas práticas conservadoras.

Entretanto, Yazbek (2004) faz uma análise do Programa Fome Zero mostrando que, embora o documento do programa mostre alternativas importantes no que se refere ao rompimento com ações

emergenciais na busca de ações permanentes, não problematiza os fundamentos da desigualdade social, da pobreza e da fome. Outro elemento criticado pela autora é o fato desse programa constituir-se de forma desarticulada com outras políticas, como a da Seguridade Social garantida pela Constituição Federal de 1988. Todavia, o programa não deixa de ser importante para o país, uma vez que

[...] coloca em evidência o lugar da pobreza na sociedade brasileira. Ao trazer para o debate público a problemática da fome, movimentando a mídia, a opinião pública, os especialistas de diversas áreas, as universidades, as lideranças locais, os governantes de Estados e municípios e outros cidadãos do país, o Fome Zero coloca a pobreza e a fome como questões públicas, alvo de opções políticas que põem em foco as alternativas de futuro para o país e os desafios da cidadania e da construção democrática nesta sociedade excludente e desigual (YAZBEK, 2004, p. 109).

Nesse sentido, é preciso politizar o debate acerca da proposta do Programa para não deixá-lo colado às práticas conservadoras e assistencialistas de conceber e enfrentar a pobreza por meio da solidariedade. Para Yazbek (2004), a parte mais vulnerável do Programa é a focalização nos mais pobres dos pobres, ou seja, o corte de renda para acesso aos serviços e benefícios do Programa é extremamente pequeno.

A perspectiva compensatória e residual, centrada numa renda mínima, nos limites da sobrevivência e voltada aos incapazes de competir no mercado, vai configurar uma política social excludente, inspirada no “dever humanitário e solidário” e não pelos princípios da cidadania e reconhecimento público de direitos sociais (YAZBEK, 2004, p. 111).

Para a autora, o Programa possui a mesma lógica das políticas públicas implementadas mediante a lógica neoliberal, por se mostrar conservador e ter um forte apelo humanitário.

Em 2003, quando Lula assume a presidência, há mudanças qualitativas e quantitativas na direção da construção de uma política pública de transferência de renda nacional. Já em seu discurso de posse, o então presidente coloca como prioridade em sua agenda o enfrentamento da pobreza no país; aprova-se no Congresso Nacional uma Emenda Constitucional prevendo a implantação de um programa de renda

mínima; provê-se a unificação dos programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação, num único programa chamado Programa Bolsa Família (PBF); eleva-se os recursos orçamentários para os Programas de Transferência de Renda; sanciona-se uma lei de Renda Básica e Cidadania, que teve como base o projeto de Lei 266/2001 do Senador Suplicy; cria-se em 2004 do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004).

Desde 2001, o governo federal vem tentando formar uma Rede de Proteção Social para atender às pessoas que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. São estes os programas:

[...] o Benefício de Prestação Continuada – BPC; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; o Programa Agente Jovem, todos do Ministério de Assistência Social; o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação – “Bolsa-Escola”, do Ministério da Educação; o Programa Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde; o Auxílio-Gás, do Ministério de Minas e Energia, e, mais recentemente, o Programa Cartão-Alimentação, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, instituído em 2003 [...] (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004, p. 95).

Desde então, percebe-se um esforço do governo em articular ministérios e seus respectivos programas de combate à fome e à miséria, na tentativa de pensar uma política pública de combate à pobreza e à miséria.

É somente em 2003 que se implementa a principal estratégia de enfrentamento da pobreza, por meio da transferência direta e condicionada de renda, o Programa Bolsa Família (PBF). Ele é a unificação dos programas anteriormente desenvolvidos, tendo como objetivos:

- a) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; b)
- Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possa,



sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (YAZBEK, 2012, p. 307).

O PBF foi implementado em 2003 e é resultado da junção de outros programas anteriormente desenvolvidos, uns com condicionalidades, outros não, e que eram chamados programas remanescentes. Esses programas foram chamados de Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem, Cartão Alimentação e Vale Gás. Para Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 135), “[...] é registrado o reconhecimento de que a unificação dos cadastros e a utilização de cartão único tornem possíveis e desejáveis a unificação do gerenciamento dos programas e a redução dos custos meios”. A proposta de unificação dos Programas de Transferência de Renda foi feita dia 20 de outubro de 2003, e instituída pela Medida Provisória nº 132, da mesma data.

Surge, assim, um programa Federal que se caracteriza por ações de Transferência Condicionada de Renda com a finalidade de complementar a renda familiar para suas necessidades básicas, sobre condicionalidades, as quais são contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar<sup>11</sup> para que possam receber o benefício, sem a necessidade de comprovação da utilização desse recurso. Sua execução se dá de forma descentralizada, considerando-se a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. Respalda-se sua justificativa na ampliação de recursos, elevação do valor monetário do benefício e melhor atendimento. A proposta central era de manter um Programa de Transferência de Renda Único, fazendo a articulação entre os programas nacionais, estaduais e municipais em implementação, sob a perspectiva de instituir uma Política Nacional de Transferência de Renda.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício socioassistencial instituído pela CF/88 e garantido pela LOAS, cujo objetivo é transferir renda para idosos e pessoas com deficiência que não podem prover renda através de atividades laborativas. Por esse benefício se transfere mensalmente um salário mínimo ao idoso, com sessenta e cinco anos ou mais (MDS, 2012), que não possui direito à cobertura da Previdência Social por não ter em sua vida laborativa conseguido provar a sua atividade. Essa pessoa trabalhou a vida toda, mas como teve os direitos trabalhistas negados, na velhice também lhe é negado o direito à

---

<sup>11</sup>O núcleo familiar é compreendido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 como um grupo de pessoas vivendo sobre o mesmo teto, independente de laços consanguíneos. Esse núcleo é composto pelos mais variados arranjos, os quais envolvem relações de afeto e proteção.

aposentadoria. O benefício também é concedido para pessoas com deficiência de qualquer idade que possuem “[...] impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família” (MDS, 2012, p. 05). A lógica é a mesma aplicada ao idoso no que concerne à cobertura de proteção por parte da Previdência Social.

Os Benefícios Eventuais (BE) são benefícios provisórios oferecidos a famílias e indivíduos em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. “Entende-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo” (BRASIL, 1993, Art. 22). Eles foram garantidos pela LOAS e consolidados pelo SUAS. Eles perpassam as ações da Proteção Social Básica e Especial do sistema. Os BE são quatro: Auxílio Natalidade, Auxílio Funeral, Vulnerabilidade Temporária e Calamidades Públicas. Esses benefícios independem de contribuição e se constituem como direito do cidadão que deles necessitam, pois integram a proteção social (BOVOLenta, 2011).

Para o acesso a qualquer um dos programas ou benefícios a lógica é sempre o corte de renda como critério. O corte de renda como critério de acesso aos benefícios sociais é  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita*; para outros programas do Cadastro Único, a linha não ultrapassa  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita* e para o Programa Bolsa Família o corte varia entre R\$ 170, 00 (situação de pobreza) e R\$ 85,00 (situação de extrema pobreza). Esse critério de corte está vinculado à definição de uma linha de pobreza no país, que vem sendo, desde então, um quarto do salário mínimo *per capita*. Soares (2003, p. 45) critica isso ao afirmar que “Achar que um quarto, meio ou até um salário mínimo, mesmo em ‘tempos de estabilidade’, poderá atender as necessidades básicas do pobre no âmbito do ‘consumo privado’ é, no mínimo, de uma total frieza estatística e de um absoluto distanciamento da realidade”. O corte de renda para os programas é extremamente baixo e não permite que, de fato, uma pessoa possa sair de sua situação de pobreza por meio da renda. E o problema é que se ela atingir centavos acima do corte de renda, foge das estatísticas que a caracterizam como situação de pobreza.

#### 1.4.2.3 O Plano Brasil Sem Miséria

A mais recente iniciativa do Brasil para acabar com a miséria extrema foi criar o Plano Brasil Sem Miséria, elaborado pelo Ministério

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e lançado em 2011, por meio do Decreto nº 7.492, de 02 de junho. A sua finalidade é “[...] superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (BRASIL, 2011b, Art. 01). De acordo com o referido decreto, este plano é destinado aos brasileiros que vivem em situação de extrema pobreza.

A lógica de seu enfrentamento por meio do Plano Brasil sem Miséria (BSM) atende à mesma lógica dos organismos internacionais, através da definição de uma linha de pobreza. Essa linha definiu como condição de extrema pobreza as pessoas que vivem com renda familiar *per capita* de até R\$ 70,00 por mês, em maio de 2011. Depois, em maio de 2014 foi atualizada para R\$ 77,00 *per capita*. E em 2016 esse valor foi atualizado para R\$ 85,00. Vale lembrar que, atualmente, a pessoa que está em situação de extrema pobreza possui uma renda *percapita* de até R\$ 85,00 e aquela que está em situação de pobreza possui renda de até R\$ 170,00. “A definição de uma linha de extrema pobreza tornou o compromisso de superar a extrema pobreza mensurável e permitiu que houvesse uma referência para a seleção do público-alvo do Brasil sem Miséria (CAMPELLO e MELLO, 2014, p. 44). As autoras explicam que para definir essa linha de pobreza foram utilizados os parâmetros internacionais, especificamente aqueles do Banco Mundial que reconhece essa linha como US\$ 1,25 por dia. A referência desse valor foi construída com base na aquisição de uma cesta básica de alimentos. É importante frisar que a linha de pobreza do Brasil Sem Miséria e do Bolsa Família é a mesma.

O Censo de 2010 mostrava a dimensão da extrema pobreza no país, ou seja, 16,2 milhões de pessoas vivendo na extrema pobreza, espalhadas por todo o território nacional. Esta realidade tem rosto, cor, sexo, idade e território definido:

[...] a extrema pobreza era majoritariamente negra (71%), concentrada na região nordeste (60%) e composta por um percentual significativo de crianças, adolescentes de 0 a 14 anos (40%). Homens e mulheres estavam distribuídos de forma semelhantes, embora as mulheres representassem um pouco mais da metade (52%) (CAMPELLO e MELLO, 2014, p. 39).

Além disso, os dados mostraram outra questão até então desconhecida para o país: 47% das pessoas que viviam em extrema

pobreza estavam localizadas no meio rural e 53% no meio urbano. Considerando a dimensão territorial do Brasil e seus espaços rurais, sabe-se que os serviços públicos têm pouco alcance à população que vive no meio rural. Nesse sentido, o BSM avançou quando propõe ações para identificar, incluir e atender esse público.

A compreensão de pobreza que o Brasil tem é a multidimensionalidade, sendo a mesma dos organismos internacionais, ou seja, “[...] insuficiência de renda; acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia; baixa escolaridade; insegurança alimentar e nutricional; formas precárias de inserção no mundo do trabalho, entre outros. [...] A pobreza se manifesta, sobretudo, em privação do bem-estar” (FONSECA, 2011, p. 87).

É por isso que suas ações englobam várias áreas de atuação, na tentativa de atender à multidimensionalidade da pobreza. As ações são desenvolvidas pelo MDS e seus ministérios, em parceria com os estados e municípios. São ações articuladas do poder público como um todo, que envolvem todos os poderes, a fim de alcançar a meta de acabar com a extrema pobreza no país. Entre as ações desenvolvidas estão:

[...] a realização de mutirões, campanhas, palestras e atividades socioeducativas; o cruzamento de bases de dados; a promoção de visitas domiciliares dos agentes de assistência técnica do Ministério de Desenvolvimento Agrário, dos técnicos do INCRA, dos agentes de saúde do Ministério da Saúde, dos agentes ambientais do Ministério do Meio Ambiente, entre outros; a realização de processos de qualificação dos gestores públicos dos três níveis de governo para o atendimento à população extremamente pobre (BRASIL, s/d.).

A partir dos objetivos propostos, o Plano está estruturado em três eixos de atuação: Garantia de Renda, Acesso aos Serviços Públicos e Inclusão Produtiva, os quais estão articulados com o SUAS. É o enfoque multidimensional que orienta a lógica da estruturação das ações nos referidos eixos e que serão discutidos na sequência. Dentro dessa lógica, o plano “[...] estruturou as suas ações a partir do reconhecimento de que as políticas sociais precisam ofertar um olhar integral para as demandas e necessidades dos sujeitos e para as distintas expressões da questão social” (COLLIN, MASSARANI e MORENO, 2014, p. 350).

O primeiro eixo é a **Garantia de Renda** às famílias em situação de extrema pobreza, especialmente àquelas que têm crianças de 0 a 6 anos de idade, o governo ampliou a quantidade de benefícios variáveis,

passando-os de três para cinco filhos. Segundo Brasil (2013), essa medida impacta sobre a condição de pobreza da família que tem mais de três crianças e adolescentes com idade de 0 a 15 anos. Assim, o “[...] aumento do limite de Benefícios Variáveis por família levou ao pagamento de 1,3 milhão de novos Benefícios Variáveis relativos a crianças de todo o País no mês de setembro, quando foi implementado” (BRASIL, 2013, s/p). Os benefícios variáveis também são pagos às famílias que têm bebês de 0 a 6 meses, pois é uma fase fundamental de seu desenvolvimento e eles precisam ter boa nutrição. Esse benefício é conhecido como “benefício variável nutriz”. De acordo com Brasil (2013), em novembro de 2011 foram pagos 69.059 benefícios nutriz.

Em dezembro do mesmo ano, o governo lançou um benefício variável destinado à proteção das mulheres grávidas, o qual dá sequência ao benefício nutriz quando o bebê nasce. Para a grávida são pagas nove parcelas de R\$ 32,00, seguindo o pagamento de mais seis parcelas de igual valor após o nascimento da criança. “A medida representa um estímulo à realização dos exames pré-natal, e também conta no limite de cinco Benefícios Variáveis por família. Sua implantação só foi possível graças ao aperfeiçoamento do sistema de gestão do MDS e à sua integração com o do Ministério da Saúde” (BRASIL, 2013, s/p).

Através dessa medida o governo reconhece que a gestante e seu bebê, durante o período de gestação e lactação, estão vivendo um momento especial e, por isso, precisam de boa nutrição e saúde. A estimativa em 2013 era de que “[...] cerca de 780 mil famílias, ou aproximadamente três milhões de pessoas, deverão cruzar a linha de extrema pobreza [...]” (BRASIL, 2013, s/p), ou seja, elas ultrapassariam essa linha, que é a renda *per capita* de R\$ 70,00 mensais. Como se pode notar, o aumento da renda *per capita* advém dos benefícios e não do trabalho.

O segundo eixo trata-se do ***Acesso aos Serviços Públicos***, através das políticas como Assistência Social, Saúde, Educação, Segurança Alimentar, Habitação, combate ao Trabalho Infantil, acesso à luz, provimento de sua documentação e apoio à população que se encontra em situação de rua (BRASIL, 2013). A expansão desses serviços deve contar com a qualidade no atendimento e serviços disponíveis e suficientes para atender às demandas. Faz parte também desse acesso as vagas nas creches, escolas em tempo integral e unidades básicas de saúde. Esses serviços devem ser levados para perto das famílias em situação de extrema pobreza.

O CRAS deve prestar serviços, ofertar benefícios e desenvolver programas e projetos que visem a melhoria das condições de vida das famílias referenciadas, conforme pode ser visualizado neste quadro:

Quadro 1 – Os Serviços, Benefícios, Projetos e Programas do CRAS.

<b>Serviços</b>	Socioeducativo geracionais, intergeracionais e com famílias; Sociocomunitário; Reabilitação na Comunidade; Outros.
<b>Benefícios</b>	Transferência de Renda (Bolsa Família); Transferência de Renda (outros); Benefícios de Prestação Continuada; Benefícios Eventuais – assistência em espécie ou material; Outros.
<b>Programas e Projetos</b>	Capacitação e promoção da inserção produtiva; Promoção da inclusão produtiva para beneficiários do Programa Bolsa Família - PBF e no Benefício de Prestação Continuada; Projetos e Programas de Enfrentamento à Pobreza; Projetos e Programas de Enfrentamento à Fome; Grupos de Produção e Economia Solidária; Geração de Trabalho e Renda; Outros.

Fonte: Orientações técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social, MDS, 2006.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

As ações a serem desenvolvidas visam a proteção social básica das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social e são as seguintes:

Entrevista familiar; Visitas Domiciliares; Palestras voltadas à comunidade ou à família, seus membros e indivíduos; Grupo: oficina de convivência e de trabalho socioeducativo para famílias, seus membros e indivíduos; ações de capacitação e de inserção produtiva; Campanhas socioeducativas; Encaminhamento e acompanhamento de famílias, seus membros e indivíduos; Reuniões e ações comunitárias; Articulação e fortalecimento de grupos sociais locais; Atividade lúdica nos domicílios com famílias em que haja criança com deficiência; Produção de material para capacitação e inserção produtiva, para oficinas lúdicas e para campanhas socioeducativas, tais como vídeos, brinquedos, materiais pedagógicos e outros destinados aos serviços socioassistenciais; Deslocamento da equipe para atendimento de famílias em comunidades quilombolas, indígenas,

em calhas de rios e em zonas rurais (MDS, 2006, p. 35).

E são os CREAS que garantem a proteção social especial de média e de alta complexidade, prestando os seguintes serviços:

Quadro 2 – A Proteção Social Especial: Média e Alta Complexidade executada pelo CREAS

<b>Proteção Social Especial</b>	<i>Média Complexidade</i>	Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; Plantão Social; Abordagem de rua; Cuidado no Domicílio; Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; Medidas socioeducativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida).
	<i>Alta Complexidade</i>	Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (Semi-liberdade, Internação provisória e sentenciada); Trabalho protegido.

Fonte: Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004 p. 38).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

A Segurança Alimentar deve ser provida através dos Bancos de Alimentos que são “[...] unidades de abastecimento e combate ao desperdício que integram a rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional do governo federal. Auxiliam na distribuição de alimentos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), atuando também na doação a entidades socioassistenciais [...]” do SUAS (BRASIL, 2013, s/p.). Além desse recursos, a Segurança Alimentar também é provida através das Cozinhas Comunitárias que são “[...] unidades que produzem e comercializam refeições saudáveis e balanceadas, com produtos regionais, vendidas a preços acessíveis e servidas em locais apropriados e confortáveis” (BRASIL, 2013, s/p.). Essas unidades devem produzir e oferecer cerca de cem refeições ao dia nas regiões onde existe o maior número de pessoas vivendo em extrema pobreza. Os alimentos preparados nessas cozinhas devem advir do PAA e do Banco de Alimentos.

A Saúde também utiliza os critérios do Plano Brasil Sem Miséria para definir e ampliar as suas metas de atendimento. Vale lembrar que ela é um direito universal, porém, uma vez que o poder público, como um todo, está empenhado no combate à pobreza extrema, todas as políticas planejam as suas ações a partir dos dados do CadÚnico. As ações concretas são as **Unidades Básicas de Saúde**, que foram construídas nos municípios considerados de extrema pobreza para atender até 80% dos problemas de saúde da população; **o Brasil Sorridente**, que busca promover, prevenir e recuperar a saúde bucal dos brasileiros; **a Saúde da Família**, que conta com uma equipe multiprofissional para atender os usuários em suas residências; **o Olhar Brasil**, que é um programa que identifica os problemas visuais dos estudantes matriculados na rede pública de ensino; a Distribuição de Medicamentos, pelo programa **Farmácia Popular**, que oferece medicamentos gratuitos para várias patologias; **a Rede Cegonha**, atende através do SUS as mulheres desde que confirmam a sua gravidez até os dois primeiros anos de seus bebês; e **a Saúde na Escola**, trabalha através de seus educadores um conjunto de atividades que ajudam a promover hábitos saudáveis entre seus estudantes, cultura de paz, prevenção às drogas (lícitas e ilícitas), educação sexual, entre outros. Da mesma forma como as demais políticas públicas, a Educação também utiliza os dados do CadÚnico para atender as famílias através do **Brasil Alfabetizado**, que busca a extinção do analfabetismo; e, por fim, do **Mais Educação**, que é mais conhecido como a escola em tempo integral, que oferece ações educativas por meio de atividades optativas variadas de acordo com as necessidades dos estudantes.

E o terceiro eixo é a **Inclusão Produtiva**, através da qual o governo pretende proporcionar às famílias em extrema pobreza oportunidades de ocupação e renda, tanto no meio rural quanto urbano, estimulando a produção no campo e a ocupação e geração de renda nas cidades. Das mais de 16 milhões famílias que vivem em extrema pobreza no Brasil, 47% dessas se encontram no espaço rural do país. Isso significa que o governo precisa fazer com que as ações da política de combate à pobreza atinjam essa população em suas particularidades. Não dá mais para pensar políticas apenas para o meio urbano.

Para a população que vive nos espaços rurais, o governo pretende “[...] fortalecer as atividades realizadas pelas famílias extremamente pobres da agricultura familiar, aumentando a sua capacidade produtiva e a entrada de seus produtos nos mercados consumidores, através de orientação e acompanhamento técnico, oferta de insumos e de água” (BRASIL, 2013, s/p.). Para isso o governo proporciona assistência técnica



à produção agrícola, oferece recurso a fundo perdido para a compra de sementes e ainda garante a construção de cisternas e sistemas simplificados coletivos através do Programa Água para Todos.

No meio urbano vivem 53% das famílias extremamente pobres. Para essas famílias as ações são: inclusão no mercado de trabalho, “[...] seja por meio do emprego formal, do empreendedorismo ou de empreendimentos da economia solidária” (BRASIL, 2013, s/p.). Note-se que não se trata de ampliar o mercado de trabalho para a inclusão das pessoas em idade produtiva. Nesse sentido, o governo proporciona a oferta de “[...] qualificação sócio-profissional e intermediação de mão de obra, que visam à colocação dos beneficiários em postos de emprego com carteira de trabalho e previdência assinada, de apoio a microempreendedores e a cooperativas de economia solidária” (BRASIL, 2013, s/p). A capacitação profissional é realizada por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), criado pelo Governo Federal em 2011, para ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica e dos sistemas “S” do país, que são instituições que oferecem capacitação profissional, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), e ainda pelos institutos tecnológicos de formação técnica.

No que tange ao empreendedorismo, o governo tem como objetivo estimular “[...] a ampliação e o fortalecimento dos pequenos negócios e apoiar o microempreendedor individual (MEI), com prioridade para aqueles que são beneficiários do Bolsa Família” (BRASIL, 2013, s/p). Para acompanhar esse processo o governo conta com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Além disso, a inclusão produtiva urbana conta com os bancos públicos quando precisa do microcrédito produtivo.

A economia solidária “[...] compreende ações de estímulo à criação de empreendimentos autogestionados, microcrédito produtivo orientado e assistência técnica e apoio à comercialização de produtos e serviços desses empreendimentos” (BRASIL, 2013, s/p). Essas ações são desenvolvidas em parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SNAES) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Nesse sentido, também existe o incentivo à criação de cooperativas de catadores de materiais reciclados, assim como a capacitação profissional desses catadores.

A primeira ação para identificar o público-alvo é a **Busca Ativa**. Através dela os municípios identificam as famílias que vivem em situação de extrema pobreza. Segundo Campello e Mello (2014), dados do Censo

de 2010 afirmam que se tem no país 16,2 milhões de pessoas vivendo na extrema pobreza. A estratégia é que os municípios busquem essas famílias, que não são visualizadas pelo poder público e não contam com nenhuma proteção social.

Fazer a Busca Ativa não significa meramente incluir famílias pobres em um sistema informatizado. Significa levar uma série de serviços públicos e oportunidades para a população mais pobre do país, a partir de seu ingresso no Cadastro Único. É por isso que a Busca Ativa orienta todas as ações do Brasil Sem Miséria e que o Cadastro é fundamental no plano (MDS, 2013a, p. 21).

São vários os motivos que fazem com que as famílias em situação de pobreza e, em especial em extrema pobreza, não estejam acessando os serviços públicos aos quais têm direito. Isso acontece por conta da árdua tarefa de alcançar aqueles que estão fora da rede de proteção social:

O desafio é alcançar aqueles que não acessam os serviços públicos e vivem fora de qualquer rede de proteção social. A ausência de documentação civil migrações constantes, residência em territórios com conflitos, pertencimento a populações tradicionais que habitam áreas isoladas ou distantes, pertencimento a segmentos socialmente excluídos, desconhecimento de seus direitos, entre outros, dificultam o acesso dessas famílias aos programas sociais municipais, estaduais e federais (BRASIL, 2014 apud CABRAL, ONCALA, GAIVIZZO e APOLONI, 2014, p. 502-503).

Através da Busca Ativa equipes dos CRAS identificam as famílias, cadastram-nas no Cadastro Único do Sistema Único de Assistência Social (CADÚNICO) e mantêm atualizados os seus dados para que estas possam acessar os serviços públicos, sendo inseridas na rede de proteção social. “Considera-se rede socioassistencial o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS (BRASIL, 2012, Art 9)”. Integrando a rede socioassistencial, os demais programas, projetos e serviços públicos vêm contribuir para proporcionar às famílias oportunidades de inclusão produtiva, a garantia de renda e os serviços, conforme previsto pelo Plano Brasil Sem Miséria.

A ação de Busca Ativa do Plano Brasil Sem Miséria é desenvolvida em três momentos específicos, conforme se pode observar no seguinte Quadro:

Quadro 3 – Etapas da Busca Ativa do Plano Brasil Sem Miséria

ETAPA	ESTRATÉGIA	AÇÕES
1ª	Inclusão no Cadastro Único do SUAS	Localizar as famílias extremamente pobres, incluí-las no Cadastro Único (CadÚnico) e manter suas informações sempre atualizadas;
2ª	Acesso aos Benefícios	Incluir no Programa Bolsa Família, no Programa Bolsa Verde <sup>12</sup> , no Fomento a Atividades Produtivas, no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e no Benefício de Prestação Continuada todas as famílias que atendam aos critérios de elegibilidade;
3ª	Acesso aos Serviços	Assegurar que as famílias extremamente pobres tenham acesso aos serviços sociais básicos de saúde, saneamento, educação, assistência social, trabalho e segurança alimentar e nutricional, entre outros.

Fonte: Site <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/busca-ativa> Acesso dia 18 de agosto de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Essas ações são desenvolvidas pelo MDS e mais 22 ministérios, em parceria com os estados e municípios. São ações articuladas do poder público como um todo, que envolvem todos os poderes, a fim de alcançar a meta de acabar com a extrema pobreza no país. Entre as ações desenvolvidas estão:

---

<sup>12</sup>“O Programa Bolsa Verde faz parte do Plano Brasil sem Miséria e seu nome oficial é Programa de Apoio à Conservação Ambiental. O Programa é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e possui vários parceiros. Os objetivos do Programa são: incentivar a conservação dos ecossistemas, entendida como sua manutenção e uso sustentável; promover a cidadania; melhorar as condições de vida e elevar a renda da população beneficiária; e incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional”. Como forma de incentivo à participação das famílias nesse programa, ele repassa a cada três meses um valor de R\$ 300,00, por meio do Cartão do Programa Bolsa Família, com duração de dois anos. Conteúdo disponível em: <http://mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-verde/beneficiarios/bolsa-verde>, Acesso dia 02 de maio de 2013.

[...] a realização de mutirões, campanhas, palestras e atividades socioeducativas; o cruzamento de bases de dados; a promoção de visitas domiciliares dos agentes de assistência técnica do Ministério de Desenvolvimento Agrário, dos técnicos do INCRA, dos agentes de saúde do Ministério da Saúde, dos agentes ambientais do Ministério do Meio Ambiente, entre outros; a realização de processos de qualificação dos gestores públicos dos três níveis de governo para o atendimento à população extremamente pobre (MDS, s/d<sup>13</sup>).

Portanto, uma vez articuladas todas as ações, numa perspectiva de intersetorialidade, o cidadão é atendido em suas necessidades, não mais de forma fragmentada, mas de forma universal.

### **1.4.3 A articulação do Plano Brasil sem Miséria com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**

Essa recente tentativa de acabar com a extrema pobreza, por meio do Plano Brasil Sem Miséria, articula vários ministérios e secretarias como se pode perceber na discussão supramencionada. Aqui cabe mostrar como as ações desse plano articulam-se com o SUAS, uma vez que, vinculados ao MDS, a Assistência Social faz a gestão de várias ações de enfrentamento à pobreza, como os programas de transferência condicionada de renda.

O Governo Federal conta com um sistema de informações para acesso aos programas sociais, que é o Cadastro Único (CADÚNICO)<sup>14</sup>. Quando o MDS elaborou o Plano Brasil Sem Miséria não teve dúvidas de

---

<sup>13</sup> Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/busca-ativa>. Acesso dia 18 de agosto de 2016.

<sup>14</sup>O Cadastro Único foi criado por meio do Decreto nº 3.877 de 2001, quando se fez o lançamento do Bolsa Alimentação e do Bolsa Escola, e do Vale Gás, porque cada programa registrava seus dados separadamente, criando dificuldades para a sua gestão. Em 2002, os programas chegaram a sete, além desses, também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Bolsa Renda, o Agente Jovem de Desenvolvimento Local e Humano e o Bolsa Qualificação (AMARAL, 2014). Em 2007, esse cadastro foi aperfeiçoado através do Decreto nº 6.135 de 26 de junho, onde romper com a gestão separada de cada programa social, colocando a gestão da informação unificada, numa relação entre MDS, municípios, estado e Caixa Econômica Federal. Portanto, a partir daí, o cadastro é o mesmo para todos os programas sociais, assim como o agente pagador também é o mesmo.

que o CadÚnico seria uma importante ferramenta para inclusão das famílias identificadas através da Busca Ativa, por meio das equipes de referência dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Estar cadastrado no CADÚNICO é o primeiro critério para acesso aos programas e serviços. Em 2014, no cadastro constavam cerca de “[...] 24,1 milhões de famílias, das quais 87,3% têm renda abaixo de meio salário mínimo per capita” (AMARAL, 2014, p. 100). O formulário para esse cadastro é preenchido por meio de entrevista, em que o usuário responde cerca de 100 variáveis, por meio das quais se pode “[...] identificar, com relativa acuidade, as carências às quais cada família está sujeita, permitindo ao poder público identificar os programas mais adequados para uma abordagem multidimensional da pobreza de cada família” (AMARAL, 2014, p. 101). Quem tem o papel de fazer a alimentação do Cadastro é a esfera municipal. É ela também, por meio de suas equipes, que tem a função de incluir novas famílias, inclusive aquelas identificadas na Busca Ativa. A Política de Assistência Social foi chamada para contribuir com o Plano Brasil Sem Miséria nos quatro eixos de atuação: Busca Ativa, garantia de acesso à renda, acesso aos serviços e inclusão produtiva.

Quando se faz a Busca Ativa, as equipes dos CRAS identificam as famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social, risco ou violação de direitos em cada território e a partir disso fazem os encaminhamentos cabíveis a cada situação encontrada, sendo que o primeiro passo é o registro no Cadastro Único. Quem faz a Busca Ativa são as equipes volantes dos CRAS, para cuja ação, o MDS participa como cofinanciador. “A Busca Ativa é uma ação que faz parte da função de Vigilância Social prevista na Política Nacional de Assistência Social (PNAS)” (COLLIN, MASSARANI e MORENO, 2014, p. 352). Através das informações que são coletadas nos territórios se conhece mais a realidade local e se pode planejar as ações. O encaminhamento das pessoas se dá não apenas para os serviços e benefícios do SUAS, mas também da rede socioassistencial.

No eixo serviços, o SUAS oferta benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Especial, nas suas duas modalidades (COLLIN, MASSARANI e MORENO, 2014), conforme foi mostrado acima.

Para o Eixo garantia de acesso à renda, a Assistência Social oferta três tipos de benefícios socioassistenciais: o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os Benefícios Eventuais (BE).

No Eixo inclusão produtiva, o papel do SUAS é ser facilitador e articulador da oferta pública de qualificação profissional. É por meio do CRAS que são selecionadas as pessoas para participarem do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), “[...] que oferta cursos gratuitos de formação inicial e continuada voltados para a inserção no mercado de trabalho” (COLLIN, MASSARANI e MORENO, 2014, p. 359). Parte das vagas desses cursos são oferecidas para pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade e risco social, e o papel do SUAS é identificá-las. Vale ressaltar que não é o SUAS que promove esses cursos, mas ele participa de forma indireta através do Acessuas Trabalho, que “[...] promove [...] o acesso da população em situação de vulnerabilidade social aos cursos existentes [...]” (COLLIN, MASSARANI e MORENO, 2014, p. 359). O papel do SUAS nesse processo é estruturar as suas ações, tendo por base as seguintes etapas: articulação, mobilização, encaminhamento e monitoramento da trajetória.

Sabe-se que uma política pública, ou várias ações de combate à pobreza, por mais importantes que sejam na lógica dos direitos sociais, não combatem verdadeiramente a pobreza e a desigualdade social. O que essas políticas fazem é amenizar as situações de pobreza e desigualdade social. Ambas resultam do modo de produção capitalista e enquanto este for vigente, haverá sempre situações de pobreza mais ou menos agravadas, dependendo de como o sistema se desenvolve.

O problema desses programas é que “[...] as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social não são consideradas, limitando-se essa intervenção a melhorias imediatas nas condições de vida dos pobres, servindo tão somente para manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado” (YAZBEK, 2012, p. 310). Por ter um corte de renda extremamente baixo, o que os programas fazem é focalizar na extrema pobreza, deixando um montante de pessoas, que têm necessidades, sem acesso ao direito. Isso resulta num montante de pessoas que vivem descobertas pelo sistema previdenciário e, devido ao corte de renda, também descobertos pelo sistema socioassistencial não-contributivo.

O problema é que historicamente não se tem levado em consideração outras dimensões da pobreza, na lógica da multidimensionalidade, mas apenas a renda. Essa é a lógica atual das políticas de enfrentamento da pobreza, em que nenhuma delas, em nenhum momento histórico, propuseram qualquer medida que pudesse mexer nas estruturas geradoras. A lógica neoliberal é sempre a subordinação do social ao econômico, e, portanto, o que se faz no social

é apenas o mínimo do mínimo, atendendo aos “pobres dos pobres”, no dizer de Yazbek (2012).

Esse contexto é revelador de como governo e sociedade compreendem teórico-metodologicamente o conceito de pobreza, e como, a partir disso, empreendem-se ações para o seu enfrentamento. É nesse espaço que os assistentes sociais vivem o seu exercício profissional, cujas orientações teórico-metodológicas e ético-políticas vão na contramão dessa forma de pensar e agir.

É imprescindível dizer que o cenário nacional que começou a ser desenhado desde maio de 2016, quando foram apresentadas denúncias contra a então presidente, Sra. Dilma Rousseff, sofre impactos significativos nas políticas de combate à pobreza em todo o país, e óbvio também no Estado do Paraná. Desde 2004 até 2016, o ministério responsável por essas políticas era o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Desde o afastamento da Presidenta Dilma quem assumiu a presidência foi o seu vice, Michel Temer. Tão logo assume, uma das primeiras iniciativas foi reestruturar os ministérios, acabando com alguns de suma importância na área social, e reformulando outros, como foi o caso do MDS. Ele passa a chamar-se Ministério do Desenvolvimento Agrário e Social (MDSA), resultado de uma fusão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com o MDS. Salienta-se que esses dois ministérios eram fundamentais para o desenvolvimento das ações do Plano Brasil sem Miséria, principalmente, em se tratando do enfrentamento da pobreza no meio rural, motivo pelo qual nasceu o plano.

Outra perda importante diz respeito ao Ministério da Previdência Social, que passou a fazer parte do Ministério da Fazenda como uma secretaria. Além do MDS e do MDA outras pastas foram fundidas da seguinte maneira: Comunicações à Ciência e Tecnologia; Portos e Aviação Civil ao Ministério dos Transportes; Cultura à Educação; e Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos, hoje, uma única pasta, ficaram sob o comando do Ministério da Justiça<sup>15</sup>. Navegamos no site do Ministério da Fazenda para encontrar a então Secretaria da Previdência Social, mas não obtivemos êxito, ou seja, ela não foi encontrada. Assim, percebe-se que há incertezas, muitas informações desencontradas e poucos registros sobre as mudanças.

Para a Política de Assistência Social, as novas diretrizes do governo Temer contribuem para um retrocesso, uma vez que volta ao

---

<sup>15</sup> Essas informações foram coletadas do site <http://oglobo.globo.com/brasil/temer-decide-cortar-dez-ministerios-contara-com-22-pastas-19264652#ixzz4XSCd0bkj> no dia 01 de fevereiro de 2017.

cenário nacional a figura do primeiro-damismo, fenômeno criticado e combatido por atores sociais no país inteiro, e, especialmente, pelos atores sociais que construíram a história da Assistência Social no Estado do Paraná. Sabe-se que a configuração do então governo tende a desmontar ainda mais os direitos sociais, a começar pelas estruturas que foram criadas a partir de tantas lutas dos trabalhadores. O que vem por aí é um momento pleno de desafios, como disse Iamamoto (1998), especialmente para profissionais que atuam com a garantia de direitos sociais para pessoas que vivem em situação de pobreza, como é o caso dos assistentes sociais do Centro Sul do Estado do Paraná.

Saindo de uma dimensão universal do objeto de estudos, iremos para uma dimensão particular desse objeto, que se faz presente no Estado do Paraná. Assim, na seção seguinte discutiremos historicamente o protagonismo dos assistentes sociais para a construção das políticas de enfrentamento da pobreza.



## 2. A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO ESTADO DO PARANÁ: O PROTAGONISMO DOS ASSISTENTES SOCIAIS

[...] todo ato histórico não pode deixar de ser realizado pelo ‘homem coletivo’, isto é, pressupõe a conquista de uma unidade ‘cultural-social’ pela qual uma multiplicidade de vontades desagregadas, com fins heterogêneos, solda-se conjuntamente na busca de um mesmo fim [...]

(GRAMSCI, 2011, p. 399).

Esta seção apresenta a configuração da Política de Assistência Social no Estado do Paraná, como a primeira política à qual foi atribuída o enfrentamento da pobreza em todo o país. No processo de construção da política pública no Estado, foram diversas as forças sociais que se envolveram e deram a esse processo um caráter plural de discussões e intervenções. O protagonismo de sujeitos envolvidos com a política pública, em especial os assistentes sociais, além de outros profissionais, e também membros da Sociedade Civil, mostraram a importância de investir todas as forças quando se trata de mudar a configuração de uma política. No caso da Assistência Social, tratava-se de romper com a tutela e o favor<sup>16</sup> e construir a lógica do direito e da cidadania. Obviamente, esses atores encontraram inúmeros entraves, principalmente no que tange à política partidária, que se tornaram desafios a serem enfrentados no cotidiano. Porém, essa luta deu um caráter particular à configuração da Política de Assistência Social no Estado do Paraná. Em seguida, mostra-se também a configuração atual da política de combate à pobreza no Estado. O Programa Família Paranaense (PFP) é um retrato do Plano Brasil Sem Miséria. Para caracterizá-lo como Estado do Paraná o governo usou de outras nomenclaturas para as ações e serviços. E ao final dessa seção apresentamos o estudo do território que formou o campo empírico da presente pesquisa.

---

<sup>16</sup>Sobre a história da Assistência Social atrelada à ideologia do favor, da tutela e da caridade, conferir os seguintes autores: Alayón (1992); Sposati *et. al.* (1995); Mestriner (2008); Oliveira (2003); Shons (2003); Yazbek (2003). Ressalta-se que esses são apenas alguns dos autores que analisam a Assistência Social em sua trajetória histórica no Brasil.

## 2.1 A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ

O processo de mobilização para a construção de uma Política de Assistência Social no Estado do Paraná teve início antes mesmo da aprovação da LOAS em 1993 (CFESS, 1993). É sabido que o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) da 11ª Região, que já nesse período articulava discussões a respeito do então projeto de lei se mobilizava em prol dessa luta. Meses antes de sua aprovação<sup>17</sup>, mais especificamente em maio de 1993, foi realizado em Curitiba o I Seminário da Assistência Social, que tinha como um dos “[...] objetivos centrais iniciar um processo de divulgação da LOAS em todo o Estado e reafirmar o dever do executivo na implementação da referida lei” (BATTINI, 2003, p. 52).

Para isso, a Assistência Social no Estado do Paraná foi organizada através de quatro marcos, os quais serão discutidos a seguir. O primeiro deles é a “Mobilização e Organização da Sociedade Civil e de Órgãos Governamentais” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 51). Essa mobilização, que já tivera início em nível nacional na luta pela aprovação da LOAS antes de 1993, agora procura focar sua atenção na aprovação e implementação desta lei no Estado.

Assim, estratégias são pensadas pelo CRESS, que representa os trabalhadores de Serviço Social que prestam serviços no âmbito da Assistência Social nos municípios, para pressionar a aprovação da lei no Paraná. Ele toma frente e amplia as discussões para outras regiões, tendo como objetivo trazer e inculcar outra concepção de Assistência Social para o Estado. Por isso, em setembro de 1993, como estratégia, o CRESS organiza a Comissão de Assistência Social em três frentes de trabalho, organizadas da seguinte forma:

---

<sup>17</sup>A LOAS foi aprovada em 07 de dezembro de 1993.

Quadro 4 – Frentes de trabalho do CRESS-PR organizadas em 1993

Parlamentar	“[...] gestão junto ao Conselho Nacional para a aprovação da LOAS; sensibilização dos deputados e senadores do Paraná; desencadeando o mesmo movimento junto à Assembléia (sic) Legislativa e às Câmaras Municipais, após aprovação pelo Congresso Nacional e sanção presidencial [...]”.
Popular	“[...] constituição de Fóruns Estaduais e Municipais; articulação e sensibilização junto ao Ministério Público, movimento sindical, popular e Organizações Não-Governamentais (ONGs) [...]”.
Institucional	“[...] sensibilização dos governos estadual e municipal, através de seus representantes, associação de municípios e órgãos com atuação específica na área de Assistência Social [...]”.

Fonte: SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 52.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Não obstante a aprovação da LOAS, esta comissão continuou trabalhando para que ela fosse amplamente divulgada a fim de que pudesse ser implementada no Estado e municípios. Essas mobilizações dos trabalhadores fizeram com que fosse instalado em Curitiba, em abril de 1994, o Fórum Popular de Assistência Social. Participaram desse evento: trabalhadores, entidades governamentais e não-governamentais, prestadores de serviços e sindicatos.

A Comissão de Assistência Social compreendia que para implementar uma lei que trazia inovações para a política só ocorreria (e seria possível) através da unidade das forças sociais existentes que poderiam dar consistência ao processo, mesmo tendo consciência do embate de interesses muitas vezes contraditórios. Além dessas estratégias, assumidas pelos trabalhadores assistentes sociais, representados por seu conselho, outra estratégia foi a de realizar uma ampla divulgação da LOAS e, principalmente, afirmar a obrigatoriedade do Estado em executá-la.

O segundo marco da referida política no Paraná foi “O trânsito da Assistência Social – de programa governamental para política pública” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 53). Esse caráter era garantido na LOAS, pois, até então, a Assistência Social era prestada de forma diferenciada por cada gestão governamental. Na troca de governos ela poderia ser reformulada à medida dos interesses dos mesmos. Passar de política de governo para política de Estado era um passo fundamental para se garantir o direito do cidadão.

Outra estratégia importante do CRESS foi formar uma parceria com órgãos governamentais do Estado. E, assim, foi formada a parceria entre a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETA) e a Fundação da Ação Social do Paraná (FASPAR). Posteriormente, firmam convênio com a Universidade Estadual de Londrina (UEL), através do qual em 1994:

[...] inicia-se, de forma metodologicamente conduzida, uma rearticulação interestadual desencadeando um movimento ampliado de implementação da LOAS como suporte ético-político, teórico-metodológico e técnico-operativo, instituindo a metodologia da pesquisa-ação, a qual subsidiou o processo metodológico da descentralização da Assistência Social (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 53).

Essa estratégia deu suporte para várias inovações dentro da perspectiva e implementação da LOAS no Estado do Paraná, dentre elas estão três ações, sendo: “[...] a) a instituição do Grupo Interestadual de Trabalho (GIT) [...]; b) realização de cursos permanentes de qualificação profissional, seminários, oficinas; c) criação de Fóruns Microrregionais de Assistência Social [...]” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 54). As autoras lembram que esses espaços foram preenchidos com ampla participação popular, tanto por parte de quem representava o governo, quanto por parte de quem representava a Sociedade Civil organizada. Vale destacar que o GIT reunia pessoas de vários segmentos que trabalhavam em instituições governamentais e não-governamentais, pois a intenção era mostrar um caráter de paridade que a própria LOAS propunha. O GIT era composto da seguinte forma:

Representação Governamental – Secretaria do Estado do trabalho e Ação Social, Legião Brasileira de Assistência; Prefeitura Municipal de Curitiba; Ministério Público; Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência; Representação não-Governamental: Fórum Popular de Assistência Social; Associação de Municípios do Paraná; Conselho Regional de Serviço Social 11ª Região; Ação Social do Paraná e Central Única dos Trabalhadores (BATTINI, 2003, p. 54).

Percebe-se que o CRESS se fazia presente nessa representação e fomentava o debate, bem como participava ativamente das ações para

construir a Política de Assistência Social no Estado. E, assim, em abril de 1994<sup>18</sup>, o GIT promoveu o I Encontro Estadual para a implementação da LOAS, com o objetivo de formar multiplicadores do processo; e para este encontro foi amplamente requisitada a participação da Sociedade Civil com representação não governamental, pois o desejo era que houvesse maior participação para pensar a implementação da nova lei. Isso exigia do GIT maior articulação e estratégias definidas para sensibilizar as pessoas que, até então, estavam acostumadas a fazer Assistência Social com um enfoque caritativo. Uma dessas estratégias era a realização de encontros nas microrregiões, onde se ministravam palestras indicando o novo formato da Assistência Social e também indicando questões que deveriam romper com o formato anterior. A intenção era “[...] subsidiar a regulamentação da política nos municípios, favorecendo a descentralização e a municipalização, com a constituição de fóruns microrregionalizados” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 55).

Nesses encontros os participantes foram convidados a tomar frente na luta para implementar a Assistência Social no Paraná, sob a configuração trazida pela LOAS, que tinha como um de seus pontos de destaque a descentralização, a municipalização e a participação popular. Os encontros realizados já tinham a metodologia de discussões abertas, onde todos os participantes poderiam pensar a política e propor estratégias de ação. Dessa maneira, os encontros constituíam-se como grandes fóruns, onde as ideias podiam ser colocadas em debates. Foram momentos de fundamental importância para se propor ações a partir das demandas advindas dos movimentos sociais para o novo formato de política pública. Esses encontros também se foram parte essencial como “[...] instância política de articulação e pressão nas negociações com os Poderes Executivo e Legislativo; e em espaço privilegiado de formação de lideranças, de avaliação da prática e compromisso dos conselheiros” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 56).

Os participantes destes fóruns eram pessoas integrantes de instituições, associações, órgãos governamentais e não-governamentais, movimentos sociais e grupos organizados. Integrar diferentes pensamentos e interesses em torno de um objetivo comum, de uma política pública de direitos, era o enfoque da Comissão Estadual da Assistência Social. Porém, apesar de ser um espaço plural, os fóruns ainda

---

<sup>18</sup> Conferir em FOWLER, Marcos Bittencourt. A constitucionalização da Assistência Social: contexto legislativo e tendências. In.: BATTINI, Odária (Org). Assistência Social: constitucionalização representação prática. São Paulo: Editora Veras, 1998, p. 104.

não conseguiram trazer para seu bojo a participação popular, uma vez que era uma novidade para a população opinar em ações do Estado.

Para fortalecer o fórum, foram criados, em 1994, seis encontros regionalizados, chamados de encontros microrregionais, localizados em duas macrorregiões do Estado. Para isso, o Estado do Paraná foi dividido em dois polos, sendo que o polo I abrangeu o sul e o oeste do Estado e foi composto pelas seguintes cidades: Curitiba, Ponta Grossa, Guarapuava, Francisco Beltrão, Cascavel e Foz do Iguaçu. E o polo II abrangeu as regiões norte e leste do Estado e foi composto pelas seguintes cidades: Umuarama, Campo Mourão, Paranavaí, Maringá, Londrina e Jacarezinho.

Ainda em novembro de 1994 acontece o II Encontro Estadual da LOAS em Curitiba. Nesse encontro foi instituído o Fórum Regional de Assistência Social (FOREAS), que se tornou um “[...] espaço plural de discussão e encaminhamento das questões demandadas pelos Fóruns Microrregionais e de debate dos ante-projetos de lei de criação do Conselho e do Fundo Estadual de Assistência Social” (LUIZ, 2005, p. 154).

Segundo Silveira e Battini (2003), para definir essas regiões foi utilizado o critério de abrangência de instituições que tinham membros que faziam parte da Comissão para a implementação da Assistência Social, sendo elas: Ministério Público do Paraná, Associação dos Municípios do Paraná, Secretaria do Trabalho e da Ação Social (SETA), Legião Brasileira da Assistência (LBA) e Fundação Escola do Ministério Público do Paraná. E, dessa maneira, as autoras mostram a dimensão da importância que o FOREAS teve na implementação da Assistência Social no Estado, tanto que “[...] na trajetória do Paraná predomina a concepção de fórum como um espaço público em que a diversidade de pensamentos e práticas é explicitada e reflete na formação de lideranças que exercem o poder deliberativo no Conselho Estadual de Assistência Social” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 57). Esses espaços não eram formados por opiniões e interesses homogêneos, mas, como todas as reuniões de pessoas, possuíam um caráter plural, constituindo-se como uma “[...] instância de construção das mediações, a partir das demandas dos fóruns microrregionais em relação às atribuições dos órgãos gestor estatal e nacional, na perspectiva e fortalecimento do campo movimentalista” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 57). Vale ressaltar que o FOREAS e o GIT foram os coordenadores diretos do processo de implementação da LOAS no Estado do Paraná. Isso deu um caráter amplamente participativo à essa implementação, pois o GIT articulava as ações, porém tudo era pensado no FOREAS.

O terceiro marco foi “Caminhos e Descaminhos na Consolidação da Assistência Social como Política Pública” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 59). O Sistema Descentralizado e Participativo no Estado do Paraná, segundo Silveira e Battini (2003), foi construído a partir de lutas dos atores sociais supramencionados. Para elas, houve um avanço na descentralização através das pressões exercidas pela Sociedade Civil que reivindicava espaço para participar e deliberar ações. Porém, apesar de toda a empolgação destes setores da Sociedade Civil para implementar a LOAS no Paraná, também existiram contratempos que tentaram travar o processo que vinha acontecendo até então. Um exemplo disso foi o fechamento da SETA em 1995 pelo governo do Estado. Com a sua extinção foi criada a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR). Esta secretaria passou a coordenar a Política de Assistência Social na região de Guarapuava.

Apesar disso, enfatizou-se uma estratégia que pudesse continuar com a capacitação<sup>19</sup> das pessoas que trabalhavam na política direta ou indiretamente, que foi consolidar os Fóruns de Assistência Social, pois se entendia que romper com a cultura da tutela na Assistência Social passaria, necessariamente, por uma mudança de concepção a respeito dela. Durante o processo de implantação da LOAS no Estado, foram realizados quatro encontros microrregionais nos quais se discutiram a “[...] estrutura e a concepção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Assembleias, encontros e cursos de qualificação realizaram-se permanentemente como estratégia para agregar qualidade à Política de Assistência Social” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 61).

Nesse processo de capacitação o Estado pôde contar com parcerias fundamentais com algumas instituições, dentre as quais destacamos: a Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Através das universidades, os assistentes sociais, que realizavam o seu exercício no âmbito da formação profissional, formavam a linha de frente no processo de construção da política pública no Estado.

O GIT caminhava a passos largos conseguindo efetivar suas estratégias para a implementação da LOAS através da sensibilização e da

---

<sup>19</sup>Para aprofundar o processo de capacitação desenvolvido neste período conferir Tese de Doutorado em Serviço Social de LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia. Rupturas moleculares emancipatórias: a potencialidade da prática do Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), 2005.

capacitação dos atores sociais. No entanto, segundo Luiz (2005), quando outra gestão assume a Secretaria de Estado ela passa a ser reorganizada, pautada numa política diferenciada, e até, segundo a crítica da autora, segmentada. Na nova perspectiva, haveria continuidade do processo de capacitação. Foi então que “No decorrer da nova gestão governamental desfaz-se o GIT e a Assistência Social assume o estatuto de um dos programas da Secretaria, alocado em sua Assessoria Técnica” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 59). E, como o GIT foi dissolvido, a Assistência Social foi integrada à SECR, mas foi dada continuidade à consultoria até o final do contrato em 1995.

Nesse novo contexto a capacitação e a qualificação sócio-política ficou restrita e dificultou em muito a construção de uma política pública que rompesse com a cultura historicamente construída (LUIZ, 2005). Isso foi frustrante para as lideranças que tomavam frente no GIT, já que a metodologia de trabalho adotada pelo Estado do Paraná, foi a de privilegiar a dimensão formativa de seus atores sociais, compreendendo que para se implementar uma política inovadora que trazia um outro viés de atuação, era preciso fundamentação teórica, metodológica, ética e política.

Segundo Fernandes (2008), o processo articulado para a construção da política no Estado “[...] em função do caráter autocrático e neoliberal do governador recém eleito e do primeiro-damismo<sup>20</sup> que se instaura no comando da SECR, teremos um retrocesso da política de assistência social no Paraná” (FERNANDES, 2008, p. 152). Para ela, as decisões a partir desse momento não foram tomadas considerando o coletivo, como até então vinham sendo feitas, mas elas eram pautadas em interesses particulares e pessoais. O avanço era evidente, mas evidente também eram os resquícios da política conservadora de anos de história. Ainda persistia o “[...] clientelismo, expressado em práticas pontuais e casuísticas, com o propósito de promover politicamente o governador e seus familiares à frente das secretarias” (FERNANDES, 2008, p. 153). As ações somente aconteciam por “[...] força da legislação e por pressão da Sociedade Civil. Entretanto, a trajetória desse governo, foi marcada

---

<sup>20</sup>Sposati ao referir-se ao Primeiro-Damismo destaca seu significado político mais profundo: “Isso significa manter o simbólico do centralismo na figura masculina do presidente, a quem cabe a razão, e à mulher, que na condição de consorte, cabem as iniciativas do coração e, por consequência, o social. É o social sobre esta ideologia palco de manifesta ‘bondade’, ‘sensibilidade’, e não de políticas públicas” (SPOSATI, 1995, p.127).



por um conservadorismo retrogrado e centralizador” (FERNANDES, 2008, p.153).

Apesar disso, as instituições envolvidas nesse processo, em especial as grandes parcerias formadas, sinalizavam crescimento democrático e participativo no Estado.

Esses supostos incidem na implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Paraná com a consciência de que pressupõe existência democrática, da autonomia e da participação; entendidas como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder; implicando a existência de um pluralismo, ação compartilhada do Estado, do mercado e da sociedade na provisão de bens e serviços que atendam às necessidades humanas básicas, em que o papel do Estado não esteja minimizado em seu dever de garantir direitos do cidadão (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 62-63).

Percebe-se que alguns princípios acima mencionados, que configuravam a implantação do sistema descentralizado e participativo da política pública, são caros ao Serviço Social. Esse processo redefinia as relações de poder. Aos poucos se vai mostrando que o exercício do poder é serviço e os usuários da política podem e devem exercer esse poder em prol do acesso aos direitos já garantidos legalmente. Os atores sociais, em especial os assistentes sociais, precisaram dar início ao aprendizado do pluralismo, uma vez que nesse processo inúmeros atores e suas instituições formaram o grande corpo profissional em luta para implementar a política. Foi um espaço heterogêneo, não sem conflitos de interesses e perspectivas, mas que não atrapalhou a configuração da política, uma vez que a pauta comum era a sua implementação no Estado. O objetivo final que unia esses atores era garantir que a política fosse implementada no moldes da LOAS a fim de atender às necessidades humanas do usuários, esfacelados pela realidade social, econômica e política do Estado. Assim, com esse processo todo, que articulou atores diversos atuando no âmbito dos municípios e também das instituições formadoras, fortaleceu-se o papel do Estado no que se refere à garantia de direitos sociais no viés da construção de um Estado Democrático de Direito.

Apesar das contradições existentes nesse processo, dos diferentes atores que foram surgindo para lhe dar nova ênfase, talvez não esperada por aqueles e aquelas que começaram a mobilização, mesmo assim, em

1995, segundo Luiz (2005), realizou-se a I Conferência Estadual de Assistência Social. Para a autora, as discussões estavam voltadas para a questão da paridade no conselho que, não obstante o clima tenso das discussões, tornou-se garantia. E, em agosto de 1995, na V Assembleia do Fórum, conforme Luiz (2005), aconteceu o I Curso de Capacitação para Conselheiros Municipais de Assistência Social, sendo a pauta sugerida por eles mesmos, tratando sobre os “[...] fundos, benefícios e planejamento municipal” (LUIZ, 2005, p. 157).

Atendendo ao caráter descentralizado e participativo, em 12 de abril de 1996, por meio de lei<sup>21</sup>, foi criado o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS). O Conselho é um órgão colegiado e permanente, vinculado à Secretaria do Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP). Essas são, resumidamente, as funções do CEAS:

[...] aprovação da Política de Assistência Social [...] do Plano Estadual Anual e Plurianual [...] normatização das ações e a regularização de prestação de serviços de natureza pública e privada [...] estabelecimento de diretrizes, a apreciação e a aprovação dos programas [...] definição dos critérios de repasse de recursos destinados aos municípios [...] fiscalização e avaliação da gestão dos recursos [...] dos serviços de Assistência Social pelos órgãos governamentais e não governamentais [...] convocação da Conferência Estadual [...] (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 46-47).

As autoras ressaltam a importância das discussões promovidas por esse conselho acerca dos critérios de repasse de recursos financeiros aos municípios. Na mesma lei que cria o CEAS, também está prevista a criação do Fundo Estadual da Assistência Social (FEAS) que é:

Instrumento de natureza contábil, instituído com a finalidade de destinar recursos para o atendimento e apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza em âmbito regional ou local aos municípios, a título de participação, será gerido sob a orientação e controle administrativo do Conselho Estadual de Assistência Social, com o apoio técnico e administrativo do órgão responsável pela

---

<sup>21</sup>Lei Estadual nº 11.362 de 12 de abril de 1996 (PARANÁ, 1996).

coordenação da Política de Assistência Social (PARANÁ, 1996, Art. 12).

A descentralização política e administrativa, aliada à participação da população são diretrizes fixadas pela LOAS para o exercício do comando único de Assistência Social. Para isso, o Estado tem a primazia da responsabilidade. Porém, ele pode contar com a participação da Sociedade Civil, que é composta por grupos diversificados, no exercício do controle social de suas ações. Este enfoque é coerente com o que já afirmara a CF/88 ao enfatizar o poder de participação do povo. Acerca disso, Luiz (2005) ressalta e aponta que os Fóruns continuavam com a característica de mobilização e promoção da participação popular.

Para Battini (2003), a implementação da referida política no Paraná teve esse enfoque e pôde contar com “[...] secretaria de estado, grupos movimentistas, entidades prestadoras de serviços, igrejas, organizações não governamentais, conselhos profissionais, fóruns populares e de políticas sociais setoriais os quais incidem nos espaços públicos e privados de decisões do Estado” (BATTINI, 2003, p. 50). Essa política deveria correlacionar democracia representativa e participação, no intuito de englobar interesses e pensamentos diversos.

Segundo a autora, para pôr em diálogo interesses antagônicos havia uma diversidade de tensões que permearam as relações. No entanto, eles não ofuscaram a busca por consolidar uma política pública inovadora e de acordo com os parâmetros legais, pois “Esse campo, como uma das arenas de disputa entre projetos de sociedade revela o convívio entre a concepção tradicional e contemporânea da Assistência Social” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 51). Nesse campo de disputas, conviviam duas formas de entender e fazer a gestão da política pública: de um lado as práticas conservadoras pautadas na lógica da Assistência Social enquanto caridade, favor, amor ao próximo e benevolência; e, de outro lado, a nova versão da política pública que preconizava que o Estado seria o seu primeiro responsável e seus serviços eram direitos do cidadão, de acordo com os princípios legais recém aprovados.

Ainda em 1996, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), solicitou à nova secretaria que coordenava a política, a SECR, criada em 1995, que realizasse um encontro para capacitar os gestores para a elaboração do primeiro Plano Municipal de Assistência Social. Segundo Luiz (2005), em Curitiba, no mês abril de 1996, foi realizado um encontro para capacitar os atores envolvidos com os Planos Municipais e Relatórios de Gestão nos municípios. Neste evento, segundo a mesma

autora, o GIT foi parcialmente envolvido, ou seja, apenas alguns membros participaram.

Entendia-se que para o funcionamento satisfatório da então nova política era necessário manter um sistema de planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços. Ela não poderia ser realizada no amadorismo, mas exigia capacidade técnica para isso, que, atualmente, são chamados de instrumentos de gestão. Isso foi amplamente acatado pelos municípios, tanto que dos 990 planos que foram enviados ao MPAS, 350 foram do Estado do Paraná, que tem 399 municípios. Silveira e Battini (2003) consideraram isso relevante, pois mostrou a efetiva participação dos municípios, como resultado de todo o trabalho que vinha sendo realizado há alguns anos. Assim, em dezembro de 1996, na ocasião da realização da VI Assembleia, a “[...] pauta foi a avaliação da implementação da LOAS nas regiões” (LUIZ, 2005, p. 157).

A mesma autora, enfatiza outra estratégia para fortalecer a disseminação da necessidade de implementar a LOAS no Estado, que diz respeito a um grupo de profissionais que participou do Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas (CIPEC). Ela afirma que alguns desses profissionais haviam participado do GIT anteriormente e outros se associaram por afinidade na área de pesquisa. Esse grupo de atores sociais continuou fortalecendo os fóruns mesmo depois da finalização do GIT, e mantinham o objetivo de capacitar as pessoas. Além disso, o grupo possuía, também, uma nova atividade: realizar pesquisas referentes à Política de Assistência Social e os entraves para a sua implementação. De acordo com Luiz (2005), isso foi proposto por uma das principais articuladoras, a Professora Doutora Odária Battini; ao seu lado estava, também, a assistente social do Ministério Público do Paraná, Denise Colin<sup>22</sup>.

As universidades estaduais, articuladas àqueles profissionais dos escritórios regionais e das prefeituras que se comprometiam com a nova concepção da assistência social, tiveram forte influência, movimentando os fóruns microrregionais [...]. Grupos locais (de assistentes sociais, bem como outras áreas profissionais) – desenvolviam suas pesquisas nos Cursos de

---

<sup>22</sup> FERNANDES, Solange. Estado e Política de Assistência Social: particularidades do trabalho do Assistente Social nos Centros de Referência de Assistência Social do Estado do Paraná. Tese de Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

Serviço Social das Universidades, ao mesmo tempo, atuavam no mundo acadêmico como docentes faziam seus mestrados, doutorados [...]. Nesse processo esse grupo, associado às forças em presença, vem contribuindo para a sustentação do debate no Estado, mas necessariamente, articulado com outros pesquisadores das universidades [...] a gente articulou isso (BATTINI *apud*<sup>23</sup> LUIZ, 2005, p. 158).

Ressalta-se que o Serviço Social era a profissão que mais participava ativamente tanto no antigo GIT quanto no CIPEC, mas havia outras profissões que também compartilhavam o mesmo ideal. Essa articulação dos profissionais teve significativa importância, pois fortalecia a perspectiva de implementar, de fato, uma nova política pública de direito do cidadão. Luiz (2005) considera relevante essa forte articulação, pois entre 2000 e 2002, foram realizados “Encontros com a Política de Assistência Social”, e desses encontros nasceu o material publicado<sup>24</sup>. Dessa maneira, a implementação da política pode ser um espaço plural de discussões e decisões tomadas. Configura-se, portanto, segundo Luiz (2005), um passo para a efetivação e vivência da democracia no Estado.

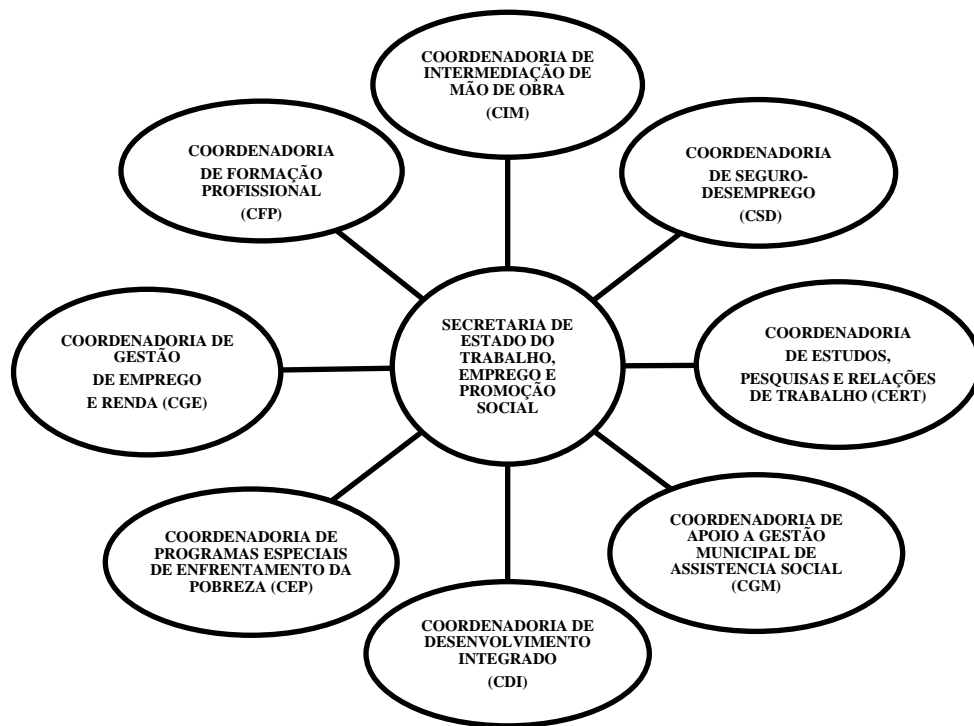
O quarto marco definido pelas autoras foi “Reconstruindo a Esfera da Assistência Social como Política Pública” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 64). Uma das primeiras ações foi reestruturar a secretaria que era responsável pela política, principalmente no diz respeito ao apoio técnico, político e financeiro aos municípios. Por conseguinte, a sua estrutura foi organizada em oito coordenadorias, como é possível verificar no seguinte organograma:

---

<sup>23</sup>Usou-se o apud nesse caso porque se trata do depoimento da Professora Battini à Professora Danuta Luiz.

<sup>24</sup>BATTINI, Odária (Org). **Encontros com a Política Pública de Assistência Social**. Curitiba: CIPEC, 2003; BATTINI, Odária. **Controle Social, Financiamento e Democracia: Política de Assistência Social**. Curitiba: CIPEC, 2003.

Organograma 1 – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP) – Estado do Paraná em 2003.



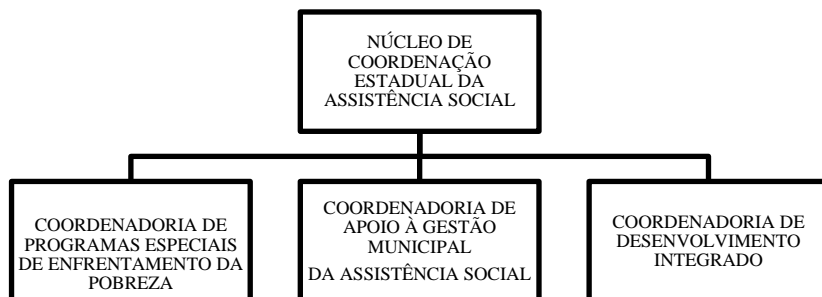
Fonte: BATTINI (org), 2003, p. 45-46.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Destarte, a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP) foi reorganizada em 2002 pelo Governador Jaime Lerner, com a função de coordenar e executar a Política de Assistência Social na abrangência do Estado do Paraná (BATTINI, 2003). Fernandes (2008) faz uma crítica à lei nº 13.986/2002, que cria a então secretaria, pois, segundo ela, apesar da secretaria ter a função de coordenar a Assistência Social no Estado, a lei de criação não faz menção a ela. Apenas foram organizados dois núcleos, um na área do trabalho/emprego, o Núcleo de Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Empregos (SESINI), e outro na área da Assistência Social, o Núcleo de Coordenação Estadual da Assistência Social (NUCLEAS).

Segundo Luiz (2005), o NUCLEAS tinha como tarefa realizar “[...] a gestão descentralizada e participativa da política no nível do Estado” (LUIZ, 2005, p. 161). Assim, o núcleo foi dividido em coordenadorias, e organizado da seguinte maneira:

Organograma 2 – Coordenação Estadual da Assistência Social no Estado do Paraná em 2003



Fonte: BATTINI (org), 2003, p. 68.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Vale lembrar que, segundo Fernandes (2008), até 2007 a Coordenadoria de Programas Especiais de Enfrentamento à Pobreza pertencia à estrutura do NUCLEAS, de acordo com o exposto acima. Porém, no segundo semestre do mesmo ano, esta coordenadoria foi elevada ao patamar de Núcleo de Coordenação Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. E a autora mostra que as linhas de ação do núcleo eram as seguintes:

Reordenamento das ações, serviços, programas, projetos e benefícios, mediante a elaboração de

diagnóstico, planos estadual e municipais, através de eixos básicos de atendimento: organizados em proteção social básica, proteção especial e enfrentamento à pobreza, e aprimoramento da gestão; definição da sistemática de financiamento através do repasse fundo a fundo, com base em critérios técnicos de partilha: IDH-M, PIB, porte dos municípios, número de população usuária da assistência social, renda *per capita*, rede instalada, capacidade de contrapartida e capacidade gerencial do município, evolução dos investimentos da área; controle público da aplicação dos recursos e dos serviços prestados, através de supervisão sistemática, com instrumentos de monitoramento e avaliação nas 18 regiões administrativas do Estado do Paraná (FERNANDES, 2008, p. 155).

Segundo Battini (2003), a SETP contava com dezoito escritórios regionais localizados nas cidades polos e estes eram responsáveis por cerca de vinte municípios localizados na sua região de abrangência. O escritório também tem equipes técnicas que são responsáveis pelos programas e serviços desenvolvidos em cada coordenadoria, e estas “[...] interagem e se integram operacionalmente, definindo programas que se completam, tanto em nível de elaboração, quanto nas respectivas operacionalizações” (BATTINI, 2003, p. 46). Com a reestruturação da secretaria houve modificações em seu organograma, entendendo que “[...] a Assistência Social como política universal, direito de quem dela necessitar e, de saída, prima pela extinção de coordenadorias compostas por segmento de população usuária da política (criança e adolescente. Idoso, pessoas portadoras de deficiência) [...]” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 68).

Em 2003 aconteceu a V Conferência Estadual de Assistência Social, na qual os participantes puderam avaliar os dez anos de aprovação da LOAS e todo o processo para a sua implementação realizado no Estado do Paraná. Alguns aspectos foram avaliados como sendo significativamente positivos, tais como:

[...] a constituição do Fórum Estadual de Assistência Social e sua estrutura instituída por representação microrregionalizada, com incidência na representatividade no Conselho Estadual da Assistência Social; o acompanhamento do Ministério Público do Estado do Paraná, não apenas pelo exercício da vigilância dos direitos e



garantias constitucionais, que é sua missão, mas com a presença de sujeitos significativos, que investidos de capital simbólico e intelectual contribuíram e contribuem, sobremaneira, para a construção da política no Estado; a presença de intelectuais e a produção de conhecimentos capilarizados, provocando um adensamento da economia das trocas simbólicas, com mediação de novos conceitos que plasmados na prática dos diversos sujeitos potencializaram a internalização de novos valores passíveis da adoção de novas práticas e novos *ethos* na formação de uma nova cultura (SILVERIA e BATTINI, 2003, p. 73-74).

Acredita-se que o principal entrave era mesmo a cultura historicamente construída em relação à Assistência Social no Estado (também em todo o país, mas de maneira mais acentuada no Paraná). Para implantar a Política Pública, conforme a LOAS, era preciso construir uma nova cultura em relação a ela. Percebe-se, assim, que existiram diversas forças que se agruparam para agilizar o processo no Estado. As autoras ressaltam, ainda, que a forma diferenciada como o Estado do Paraná organizou a implementação da LOAS e a participação dos sujeitos nesse processo de implementação serviu de modelo para os demais estados.

No entanto, a Conferência de 2003 também apontou as dificuldades enfrentadas neste processo. Elas dizem respeito tanto a questões estruturais, quanto a aspectos culturais de superação da antiga forma de enxergar a Assistência Social. Esses se consolidaram como entraves para o desenvolvimento da política, mas são apontados pelas autoras como desafios a serem superados ao longo do caminho, sendo estes alguns deles:

[...] definição das atribuições e responsabilidades das esferas de governo como co-financiamento, apoio técnico e execução de ações complexas atendendo às particularidades regionais e locais; superação do legado clientelista da Assistência Social pautado na cultura do mando, do favor, da subserviência; fortalecimento da dimensão estratégica da Assistência Social, garantindo a interface e articulação com as demais políticas setoriais, com intensificação dos mecanismos redistributivos e emancipatórios e garantia de patamares dignos de civilidade; asseguramento do comando único da política com paralelismo e às

tendências focalistas, com a unificação das redes protetivas; ampliação do orçamento para a Assistência Social com transferência fundo a fundo; afirmação do caráter civilizatório das políticas sociais, com garantia da primazia do Estado e ampliação da esfera pública, através do trânsito para o campo dos direitos, com universalização dos acessos e participação popular; intensificação dos mecanismos de monitoramento e avaliação da política, quanto à eficiência, eficácia e efetividade e alcance social; normatização de critérios de transferência de recursos e de qualidade na prestação de serviços; revisão de critérios seletivos pautados apenas na definição e distribuição de recursos baseados em *per capita*, com afirmação da universalidade da política; debate e delimitação dos mínimos sociais relativos à Assistência Social e demais políticas, no que se refere aos patamares de cidadania para o conjunto da sociedade, determinados por contextos sócio-históricos particulares, considerando o fortalecimento do protagonismo da sociedade civil, especialmente dos usuários (SILVERIA e BATTINI, 2003, p. 74-75).

De todos esses fatores, o que mais chama a atenção é a questão da universalização dos direitos, constituindo-se, assim, como um dos maiores desafios não somente no Estado do Paraná, mas em todo o Brasil, uma vez que a partir do ideário neoliberal isso se tornou usual nas políticas públicas. Pensar em direito universal é pensar que toda a população pode ter acesso aos serviços que necessita. Isso não é possível na política, pois ainda se trabalha com renda *per capita*, sendo que os cortes de renda são excludentes. Pode-se tomar como exemplo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é um benefício de transferência de renda, seu corte de renda é  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Isso significa que, ao somar a renda familiar, a cada quatro membros não é permitida a ultrapassagem do valor de um salário. Aqui cabe um questionamento importante: como pode uma família com quatro membros sobreviver dignamente, garantindo os direitos constitucionais básicos de dignidade de vida, com apenas esse valor? Nesse sentido, a universalização do acesso ainda é um desafio importante a ser superado pela política, pois ainda se trabalha com elegibilidade de situações.

Em 2004, inicia-se outra luta no Estado, que é a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), uma vez que é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS (2004). Luiz (2005) mostra em seu texto que a discussão para a implementação do (SUAS) também fez parte desta gestão, que realizou 18 encontros regionais com a finalidade de discutir o novo sistema. Nesses encontros todos os municípios participaram, e estes promoveram o grande Encontro Estadual para a Construção do SUAS no Estado em 2004. Para isso era preciso recuperar todo o processo de implantação da LOAS que foi realizado no Estado. Assim, o Núcleo de Coordenação Estadual da Assistência Social (NUCLEAS) “[...] implementou estratégias de qualificação permanente de assistência social [...] através de debate macro-regional [...] do planejamento participativo via macro-regionais com a discussão e qualificação com relação a implementação da LOAS” (BATTINI *apud* LUIZ, 2005, p. 161). Para a autora, a formação foi uma estratégia política significativa tomada pelos atores sociais envolvidos com o processo de construção da Assistência Social no Estado do Paraná. Desse modo, a SETP elabora seu plano de ação para o período de 2004 a 2007, a partir das prioridades elencadas pelos Planos Plurianuais de Assistência Social dos municípios. Essas metas referem-se à:

Implementação dos recursos materiais, humanos, físicos e financeiros dos órgãos gestores estaduais e municipais; reordenamento das ações, dos serviços, dos programas, dos projetos e dos benefícios, mediante a elaboração de diagnóstico, planos municipais e estadual, considerando os três eixos básicos de atendimento: proteção social, proteção especial e enfrentamento à pobreza e aprimoramento da gestão; definição de ações básicas de atendimento, que devem ser assumidas pela esfera municipal; das ações de maior complexidade, que devem ficar sob responsabilidade da esfera estadual; definição da sistemática de financiamento, através do repasse fundo a fundo, com base em critérios técnicos de partilha; controle público da aplicação dos recursos e dos serviços prestados, por meio de supervisão sistemática, com instrumentos específicos de monitoramento e avaliação; identificação de percentual mínimo de destinação de recursos da esfera estadual para co-financiamento das ações e serviços de Assistência Social; levantamento da

rede prestadora de serviço, pública e privada, definindo padrões de qualidade e de custos dos atendimentos; definição de Sistema Estadual da Assistência Social e de Norma Operacional Básica para o Estado do Paraná, com base nos diagnósticos locais, regionais e estadual; implementação de Sistema de Informação da Política Estadual da Assistência Social; participação no processo de monitoramento e avaliação dos programas federais, segundo as normas estipuladas pelo Ministério da Assistência Social, a serem complementadas com itens aprovados pelo Conselho Estadual da Assistência Social; monitoramento e avaliação dos programas e ações de âmbito estadual e regional, bem como dos números de habitantes; implementação da sistemática de capacitação continuada dos atores sociais da área da Assistência Social, de forma integrada com as demais políticas setoriais e por segmentos (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p.70-71).

Num primeiro momento, o então Governador, Roberto Requião, reprova e faz cortes drásticos no orçamento. Isso tensiona e, ao mesmo tempo, impele “[...] as forças sócio-políticas vivas do Estado [...]” (SILVERIA e BATTINI, 2003, p. 75) para retomar as estratégias de enfrentamento de mais essa dificuldade através do fortalecimento do controle social. Mesmo com todos os desafios já apontados, a Política de Assistência Social no Paraná segue praticamente as mesmas diretrizes colocadas pela PNAS (2004), porém respeitando as particularidades do Estado.

A nova forma de organização da secretaria pretendia impactar, de forma positiva, a construção de uma política que fosse, de fato, pública e de direito, e que pudesse fortalecer novas práticas e mudanças culturais quanto à concepção de Assistência Social, sendo, portanto, mais que estrutura. E assim:

Instrumentalizada na premissa da publicização da coisa pública e na construção de uma nova sociabilidade, a Política de Assistência Social no Paraná é organizada em seu sistema descentralizado e participativo, centrando a atenção especialmente em suas instâncias deliberativas (conselhos), política de articulação

(fóruns), avaliativa e propositivas de diretrizes (conferências), num permanente e orgânico movimento de vigilância democrático-popular (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 69-70).

O desafio para o Estado era enorme no sentido de que deveria agora dar continuidade à implantação da Assistência Social como política pública de direito do cidadão e dever do Estado, a partir da lógica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) contido na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Isso exigia continuar no processo de implementação que fora desencadeado no pós LOAS no Estado. Assim, o Relatório de Gestão do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) de 2006, revela que suas orientações e deliberações quanto à política pautaram-se nos seguintes reordenamentos:

[...] reorganizou a montagem do orçamento nos eixos de PSB e PSE; adotou os indicadores sociais (IDH-M, Taxa Pobreza, Índice de Exclusão Social, Condição de Vulnerabilidade e de Riscos) e indicadores de gestão (rede instalada, capacidade de atendimento, capacidade de arrecadação, investimento na área) para definir os critérios dos serviços socioassistenciais a serem estabelecidos e apoiados e a partilha dos recursos; realizou encontros temáticos regionalizados para discussão e propostas acerca da nova lógica da política de assistência social e estabeleceu maior aproximação e orientação aos CMAS através de documentos especificamente direcionados (CEAS, 2006, p. 02).

Percebe-se que o Serviço Social liderou a implementação da LOAS; e após 2004 também lidera o acompanhamento da implementação do SUAS através do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), como se pode observar no quadro a seguir:

Quadro 5 – Os atores sociais presidentes do CEAS

<b>GESTÃO</b>	<b>FUNÇÃO</b>	<b>ATOR SOCIAL</b>	<b>FORMAÇÃO</b>
2004/2006	Presidente	Denise Ratmann Arruda Colin	Serviço Social
2006/2008	Presidente	Denise Ratmann Arruda Colin	Serviço Social
2008/2010	Presidente	Denise Maria Fank de Almeida	Serviço Social

2010/2012	Presidente	Maria Monteiro Fantin	Cecília Larcher	Psicologia
2012/2014	Presidente	Inês Tonello	Roseli Soares	Pedagogia
2014/2016	Presidente	Rubens Marcon		Direito

Fonte: Relatório de Gestão do CEAS (entre 2004 e 2014) e site do CEAS 2016.  
Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Logicamente que com a nova configuração da política pública e a reformulação das equipes de trabalhadores do SUAS, o Serviço Social passa a compartilhar esse espaço com outros profissionais, oriundos de outras áreas, como a Psicologia, a Pedagogia e o Direito, que são algumas das profissões que fazem parte das equipes de trabalhadores do SUAS.

De acordo com Fernandes (2008), no processo de estruturação da SETP, o Estado do Paraná dividiu seus 399 municípios em 18 regiões, que foram chamadas de escritórios regionais, distribuídos da seguinte forma:

Quadro 6 – Divisão político-administrativa do Estado do Paraná.

Nº	ESCRITÓRIOS REGIONAIS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
01	Campo Mourão	25
02	Cascavel	34
03	Cianorte	11
04	Cornélio Procopio	23
05	Curitiba	36
06	Foz do Iguaçu	14
07	Francisco Beltrão	27
08	Guarapuava	21
09	Irati	09
10	Ivaiporã	21
11	Jacarezinho	23
12	Londrina	32
13	Maringá	29
14	Paranavaí	29
15	Pato Branco	15
16	Ponta Grossa	18
17	Umuarama	23
18	União da Vitória	09
<b>TOTAL: 18 Escritórios Regionais</b>		<b>TOTAL: 399 Municípios</b>

Fonte: FERNANDES, 2008, p. 157.

O Escritório Regional de Guarapuava é responsável por 21 municípios, conforme o quadro acima. Sendo assim, de 2007 até 2010 a SETP continua organizada em 18 escritórios.

Mudar uma forma de organização talvez seja até mais fácil do que mudar concepções a respeito de determinado assunto, pois isso é bem mais complexo e demanda um trabalho de formação e conscientização. Porém, nesse processo, mais que mudar estruturas faz-se necessário mudar as concepções, não só da população, mas, principalmente dos responsáveis pelas estruturas administrativas no Estado. A respeito disso, Silveira e Battini (2003) apontam alguns impasses para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo, tais como:

[...] processos de ingovernabilidade, com insuficiências; uma burocracia local com baixa qualificação; precariedade na capacidade fiscal local em geração de receitas; ambigüidade (*sic*) quanto às competências; perda da capacidade regulatória do governo central; fragmentação institucional com proliferação de entes administrativos; tendências ao clientelismo. Em resumo significa: ‘neocolonialismo’, exclusão social e desorganização institucional (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 64-65).

Esses fatores são apontados por elas como dificultadores da gestão das políticas públicas de modo geral nos municípios, o que não é muito diferente quando se fala de Assistência Social. Um Estado acostumado à centralização, ao comando dos coronéis e ao domínio de uma pequena elite (COSTA, 2006)<sup>25</sup> precisaria, obviamente, de um processo intensivo de sensibilização, realizado através de capacitações diversificadas, para que se pudesse mudar a cultura construída ao longo do tempo.

Entre 2010 e 2014 houve mais uma mudança do nome da secretaria de Estado. Ela deixou de se chamar Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social para chamar-se Secretaria de Estado, Emprego e Economia Solidária. Em 2014, esse nome sofre nova modificação e passa a chamar-se Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDS). Além da mudança de nome, houve ainda a criação de novos escritórios regionais e uma nova divisão dos municípios para cada regional, conforme o quadro a seguir:

---

<sup>25</sup>“Esse tipo de cultura política foi o berço do patrimonialismo em que os interesses privados das elites econômicas prevaleceram sobre os coletivos, do conjunto da população brasileira” (COSTA, 2006, p. 110).

Quadro 7 – Os municípios e as famílias do Cadúnico de cada escritório regional do Estado do Paraná

Nº	ESCRITÓRIOS REGIONAIS	Nº MUNICÍPIOS	FAMÍLIAS NO CADÚNICO
01	Apucarana	13	47.029
02	Campo Mourão	25	59.108
03	Cascavel	19	63.199
04	Cianorte	12	18.579
05	Cornélio Procópio	22	42.591
06	Curitiba	29	286.488
07	Foz do Iguaçu	14	61.578
08	Francisco Beltrão	27	44.622
09	Guarapuava	14	61.178
10	Iratí	09	23.890
11	Ivaiporã	19	36.649
12	Jacarezinho	23	51.062
13	Laranjeiras do Sul	10	21.125
14	Londrina	20	103.868
15	Maringá	29	77.794
16	Paranaguá	07	42.532
17	Paranavaí	29	44.827
18	Pato Branco	15	31.567
19	Ponta Grossa	18	87.162
20	Toledo	15	29.420
21	Umuarama	21	31.758
22	União da Vitória	09	24.018
<b>TOTAL:</b>		<b>22</b>	<b>1.290.044</b>

Fonte: SUAS Visor, Data Social e Relatórios de Informações Sociais RI Social  
Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Portanto, houve o aumento de 04 escritórios regionais, sendo: Apucarana, Laranjeiras do Sul, Paranavaí e Toledo. Essa é uma forma de descentralizar o atendimento às políticas coordenadas pela SEDS. Nessa nova divisão, o escritório regional de Guarapuava, que era responsável por 21 municípios, agora responde por apenas 14. Isso facilita o acompanhamento de todas as políticas desenvolvidas nos municípios, por parte da secretaria.

Atualmente ainda funcionam os Fóruns de Assistência Social (FOREAS) em pelo menos 12 escritórios regionais dos 22 que o Estado possui. No quadro a seguir, visualiza-se como está o funcionamento desses FOREAS em cada escritório regional.



Quadro 8 – Situação atual dos Fóruns de Assistência Social (FOREAS)

Nº	ESCRITÓRIOS REGIONAIS	SITUAÇÃO ATUAL
01	Apucarana	
02	Campo Mourão	
03	Cascavel	Fraco
04	Cianorte	
05	Cornélio Procópio	
06	Curitiba	Atuante
07	Foz do Iguaçu	Fraco, desarticulado
08	Francisco Beltrão	Fraco
09	Guarapuava	Desarticulado
10	Irati	Não tem
11	Ivaiporã	Atuante
12	Jacarezinho	Não se sabe se está atuando ou não
13	Laranjeiras do Sul	Atuante até final de 2014
14	Londrina	Desarticulado
15	Maringá	Em processo de articulação
16	Paranaguá	
17	Paranavaí	Desarticulado
18	Pato Branco	
19	Ponta Grossa	
20	Toledo	
21	Umuarama	
22	União da Vitória	

Fonte: Pesquisa numa reunião do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) em março de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

É importante ressaltar que o Escritório Regional de Foz do Iguaçu foi um dos primeiros a ser articulado, cujo regimento serviu de modelo para outras regiões e até para outros Estados, no entanto, atualmente está fraco. Houve agendamento de reunião em março do corrente ano. Não se tem notícias se os demais escritórios estão em funcionamento ou não. Em sua origem no Estado, o FOREAS “[...] seria um espaço plural, de organização livre, com a participação de instituições, associações, órgãos governamentais e não governamentais [...]” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 56) e continua sendo esse espaço, mas precisa ser fortalecido e retomado como em sua gênese. Assim, percebe-se que houve certo enfraquecimento da articulação inicial que deu origem a toda a construção da política no Estado.

No Estado do Paraná está organizado e em funcionamento a esfera do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Esse Colegiado (CONGEMAS-PR) tem por finalidade:

Congregar os gestores municipais de assistência social, funcionando como órgão permanente de intercâmbio de experiência social no Estado; atuar para garantir o cumprimento da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, ou, qualquer outra em vigência, bem como, o acesso da população às ações e serviços de assistência social (PARANA, 2001, Art. 2º).

É importante ressaltar que o Colegiado busca reunir os gestores municipais da Política de Assistência Social, funcionando como uma forma de apoio mútuo na construção da política em todo o Estado. Para cumprir as finalidades acima mencionadas, o CONGEMAS-PR propõe-se a:

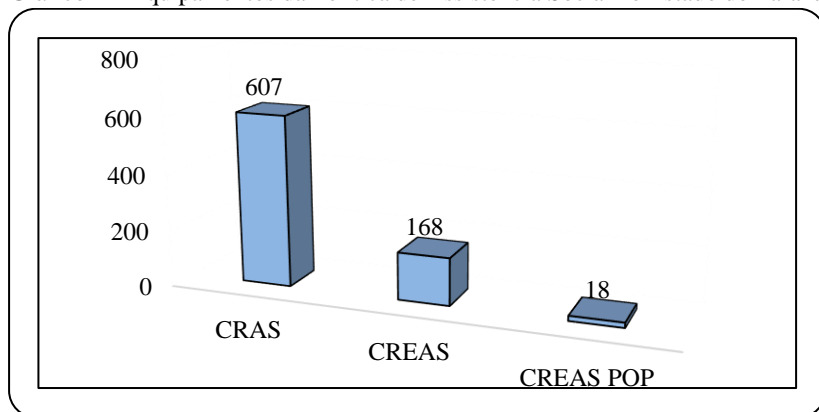
a) Promover encontros, seminários e outros eventos que possibilitem discussões e troca de experiências; b) Representar os municípios associados em ações judiciais coletivas, defendendo os interesses municipais na área de assistência social; c) Garantir aos gestores municipais de assistência social participação nas decisões tomadas pelos órgãos federais, estaduais e municipais, que lhe interessem diretamente; d) Desencadear um processo permanente de reivindicação de recursos financeiros aos municípios para que possam de forma efetiva assegurar ações que beneficiem a população; e) Participar da formulação das políticas de assistência social no Estado, com representação em instâncias decisórias e acompanhar sua concretização nos planos, programas e projetos respectivos; f) Apoiar a organização dos gestores municipais de assistência social transmitindo aos municípios o máximo de informações que possibilitem a obtenção de recursos financeiros e técnicos, buscando a ampliação de repasse de recursos destinados à assistência social dos municípios; g) Propor a formulação de projetos de lei, à instâncias legislativas que versem sobre a Assistência Social no âmbito do Estado e

Federação; h) Participar das decisões na área de Assistência Social enquanto parte integrante da estrutura do Sistema Descentralizado e participativo no Estado do Paraná (PARANÁ, 2001, Art. 2º - Parágrafo Único).

A organização do CONGEMAS-PR se dá por meio de instâncias deliberativas e executivas, sendo: “I Assembléia (*sic*) Geral (AG); II Diretoria Executiva (DE); III Conselho de Representantes Regionais (CRR); IV Conselho Fiscal (CF)” (PARANÁ, 2001, Art. 4º).

Em todo o Estado estão instalados os equipamentos da Assistência Social. O CRAS tem o papel de prestar serviços na modalidade de proteção social básica, visando prevenir situações de risco, assim como enfrentar as vulnerabilidades sociais das famílias de cada território. Na sequência, observa-se a quantidade desses equipamentos instalados em todo o Estado.

Gráfico 2 – Equipamentos da Política de Assistência Social no Estado do Paraná



Fonte: Data Social, 2014.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

O Estado do Paraná pode contar, atualmente, com 793 equipamentos da Assistência Social, sendo 607 que prestam serviços na modalidade da proteção social básica e 168 que prestam serviços na modalidade da proteção social especial de média complexidade e 18 que prestam serviços de alta complexidade. O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CREAS POP) é destinado ao atendimento da população que vive em situação de rua. Esse grupo é assim conceituado:

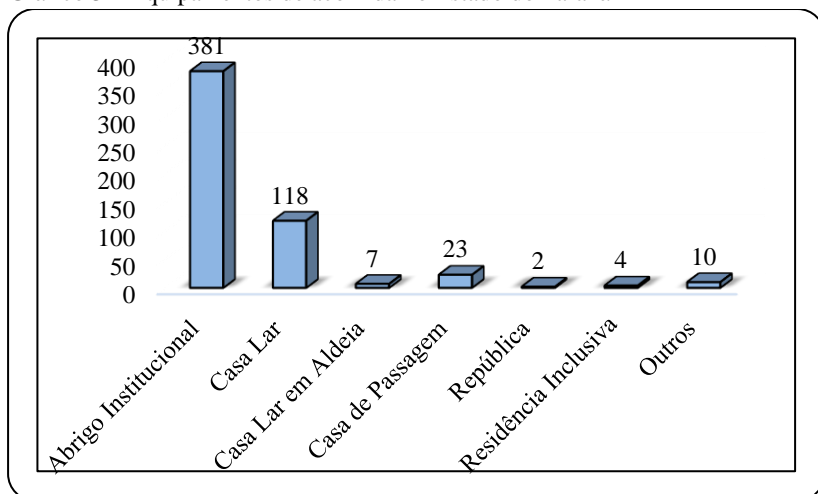
Grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009, Art. 1º - Parágrafo único).

Esse decreto institui a Política Nacional para População em Situação de Rua. Considerando a heterogeneidade e a complexidade desse grupo populacional que requer os serviços e benefícios da Assistência Social, enquanto modalidade de proteção social especial de alta complexidade, essa política tem como objetivo:

Possibilitar condições de acolhida na rede socioassistencial; contribuir para a construção ou reconstrução de novos projetos de vida, respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento; contribuir para restaurar e preservar a integridade e a autonomia da população em situação de rua; promover ações para a reinserção familiar e/ou comunitária (MDS, 2011, p. 76).

Veremos a seguir que o Estado pode contar com 545 equipamentos de acolhida que prestam serviços na modalidade da proteção social especial de alta complexidade, conforme mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Equipamentos de acolhida no Estado do Paraná



Fonte: Data Social, 2014.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

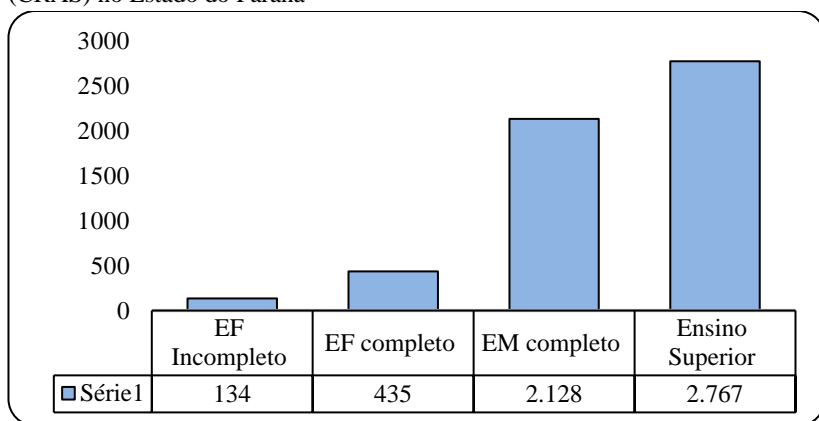
Os equipamentos de proteção social de alta complexidade são destinados a atender pessoas e famílias em situação de risco social e com violação de direitos, que por conta disso perderam seus vínculos familiares e/ou comunitários. Eles devem garantir proteção integral no que se refere à moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido (BRASIL, 2004). Portanto, trata-se de:

Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual (CNAS, 2009, p. 31).

Segundo essa resolução do CNAS, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e todo o atendimento deve ser priorizado para indivíduos e grupos de forma personalizada, respeitando as condições sociais e as necessidades desses sujeitos, visando favorecer a convivência familiar e comunitária, além do resgate e/ou fortalecimento dos vínculos. Os equipamentos que prestam serviços nessa modalidade devem possuir a característica de residência, justamente para se criar um ambiente familiar para o sujeito que está com seus vínculos fragilizados.

Para todos os tipos de serviços prestados em cada modalidade de proteção social e em cada equipamento com suas características e estrutura, conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009), a Política de Assistência Social pode contar com os trabalhadores da área. São equipes formadas por diversas áreas do saber, que possuem funções específicas em cada modalidade de serviços, conforme a NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2011c) (FERREIRA, 2011). No gráfico a seguir, pode-se observar com quantos e com que área de formação a política pública no Estado pode ser executada.

Gráfico 4 – Recursos Humanos dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) no Estado do Paraná

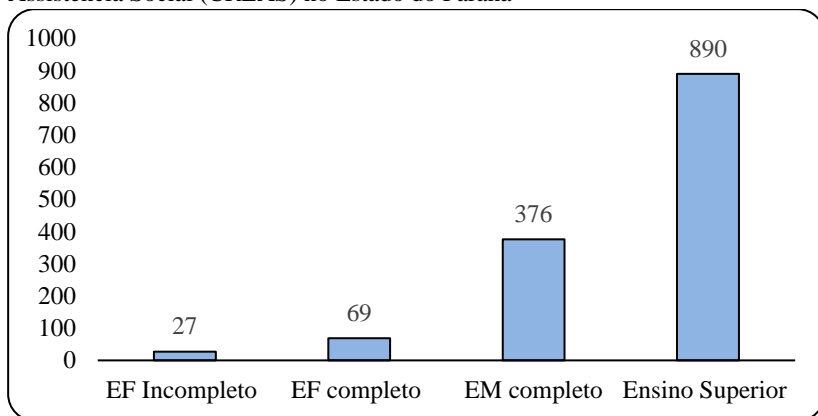


Fonte: Data Social, 2014.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

E no gráfico abaixo retrata-se a quantidade e a formação dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Estado do Paraná, na modalidade de proteção social especial de média complexidade.

Gráfico 5 – Recursos Humanos dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) no Estado do Paraná



Fonte: Data Social, 2014.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

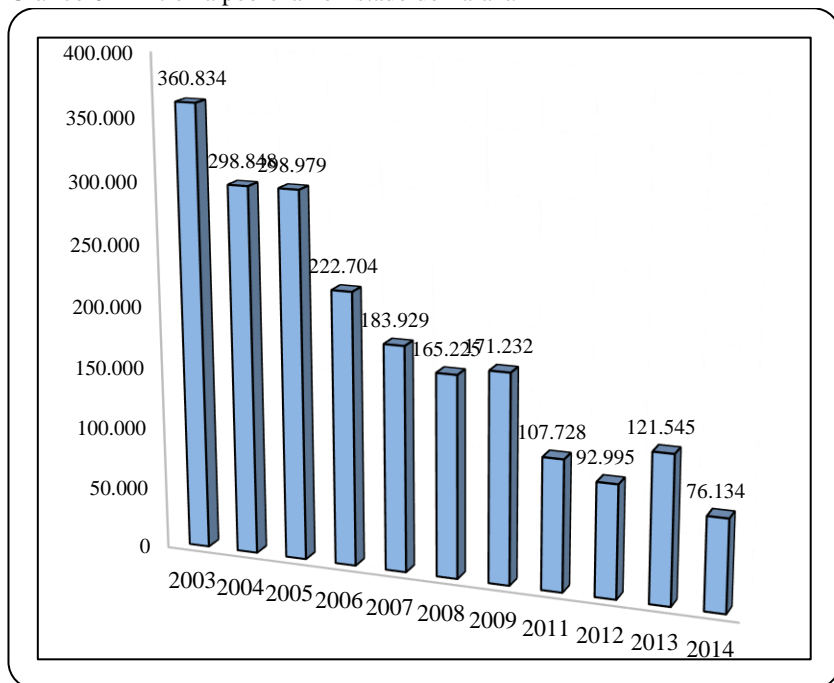
Cada equipamento da Assistência Social precisa conter uma equipe de referência, constituída por trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essas equipes de referência “[...] são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial [...]” (FERREIRA, 2011, p. 25). As áreas de formação exigidas variam de acordo com a modalidade de serviço, mas, de modo geral, são assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, advogados, administradores, antropólogos, entre outros. É com esses equipamentos e com esses trabalhadores que tanto o Plano Brasil Sem Miséria quanto o Programa Família Paranaense (PFP) podem contar.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), o Paraná conta, atualmente, com cerca de 11,08 milhões de habitantes; destes, 1.290,044 estão cadastrados no CadÚnico. Isso significa que em torno de 10% da população necessita de algum tipo de atendimento socioassistencial. Para cadastrar-se no CadÚnico, a família deve ter o seguinte corte de renda: até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo (R\$ 440,00) por pessoa, até três salários mínimos (R\$ 2.640)<sup>26</sup>, ou maior que três salários mínimos, desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão em programas sociais nas três esferas do governo.

<sup>26</sup> Esses valores têm como referência o salário mínimo vigente no ano de 2016 no Brasil.

Diante desses números, considera-se importante buscar os dados relativos à pobreza no Estado do Paraná, já que a pesquisa foca nos espaços de execução de políticas de combate à pobreza. Assim, encontraram-se apenas dados sobre a extrema pobreza no Estado desde 2003, quando a nível nacional estava sendo unificado o Programa Bolsa Família.

Gráfico 6 – Extrema pobreza no Estado do Paraná



Fonte: Data Social, 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Percebe-se, pois, que os números de 2010 não aparecem porque não estão registrados no sistema por motivos desconhecidos. Todavia, é possível visualizar como a extrema pobreza no Estado tem diminuído significativamente. Entre 2012 e 2014 houve aumento dela, e é nesse período que se iniciou a elaboração do Programa Família Paranaense, que será discutido na sequência. Através desses dados é possível revelar a importância dos programas de transferência de renda no Estado, mesmo que isso não signifique que essas famílias saíram da situação de pobreza. O que os programas de transferência de renda fazem é aumentar a renda e, com isso, esses sujeitos escapam das estatísticas de extrema pobreza.



Na sequência, mostra-se como o PFP está organizado e quais são as suas atribuições enquanto política de combate à pobreza no Estado do Paraná.

## 2.2 O PROGRAMA FAMÍLIA PARANAENSE (PFP) COMO POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À POBREZA NO ESTADO DO PARANÁ

O real não está nem na saída nem na chegada; ele se dispõe para a gente é no meio da travessia

(Guimarães Rosa, Grandes Sertões Veredas).

O Programa Família Paranaense (PFP) é uma iniciativa do governo do Estado do Paraná, gestão Beto Richa, e é administrado pela Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (SEDS). A cartilha que explica todos os fundamentos e funcionamento do programa é sugestiva: *“Família Paranaense – uma nova vida começa aqui”* (PARANÁ, 2012). No desenvolvimento desta seção será possível mostrar como o governo pretende “criar” uma nova vida para as famílias que vivem em situação de miséria e pobreza em todo o Estado.

No ano de 2011, no cenário nacional se inaugura o Plano Brasil sem Miséria (PBSM). No Estado, o governo lança em 2013 oficialmente o Programa Família Paranaense (PFP). A lei que cria o programa é a Lei de nº 17.734, de 29 de outubro de 2013 (BRASIL, 2013a). Em seu artigo 4º, ficam instituídos os objetivos do programa, sendo:

I promover a melhoria das condições de vida e o protagonismo das famílias em situação de vulnerabilidade social, através da oferta de um conjunto de ações, serviços e benefícios planejados de acordo com a realidade de cada família e do território onde ela reside; II promover a integração entre as políticas públicas de Estado; III estabelecer diretrizes, orientar e assessorar os municípios para o acompanhamento familiar intersetorial; IV cofinanciar ações, serviços e benefícios; V fomentar a integração das políticas sociais de âmbito municipal, com vistas a promover, aprimorar e desenvolver ações e serviços intersetoriais voltados às famílias beneficiárias; VI promover a busca ativa, o cadastramento e o acompanhamento das famílias em situação de

vulnerabilidade social; VII contribuir para a autonomia das famílias, através da transferência de renda e da execução de projetos complementares, da qualificação profissional e do acompanhamento familiar intersetorial; VIII promover estudos, pesquisas e indicadores sobre as condições de vida das famílias e sobre a gestão dos serviços no Estado e nos municípios (PARANÁ, 2013, Art. 4º).

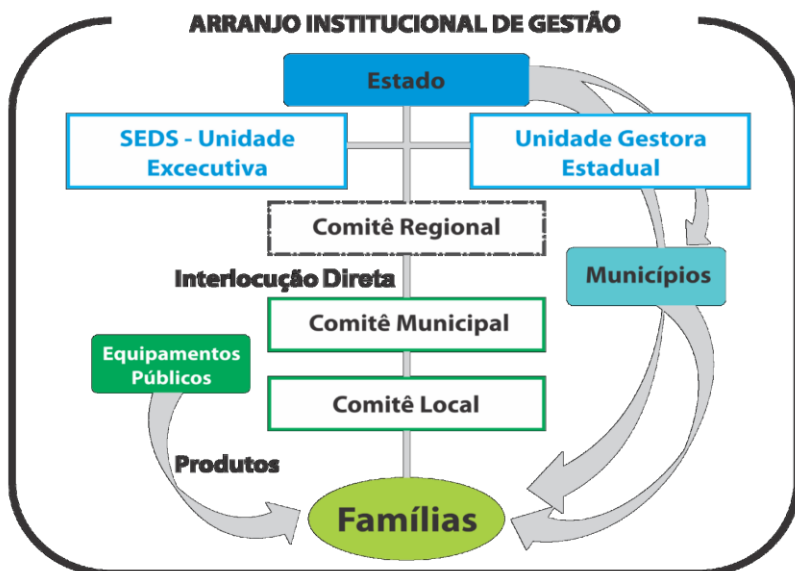
Na perspectiva do governo, trata-se de uma política criativa e inovadora que busca romper com as situações de vulnerabilidade e risco social de famílias que vivem em situação de pobreza em todo o Estado. Na região Sul, o Paraná não se apresenta como um Estado pobre, mas existe desigualdade de renda se fizer uma comparação entre os 399 municípios do Estado. “O Paraná é o Estado com o 6º IDH mais alto do Brasil, porém, quando calculado por município, revela que, dos 399 municípios do Paraná, 296 estão num patamar inferior ao IDH médio do país, de 0,766” (PARANÁ, 2012, p. 05). E o Centro Sul do Estado, campo empírico da presente pesquisa, é conhecido como bolsão de pobreza por abranger os municípios com o IDH mais baixo do Estado.

É importante salientar que não há menção alguma de que o Programa Família Paranaense tenha ligação com o Plano Brasil sem Miséria do governo federal ou que seja uma forma de executar o PBSM, com as características do governo do Estado. Todavia, mesmo não havendo menção alguma ao Brasil Sem Miséria, reserva-se aqui a liberdade em comparar os dois programas.

Percebe-se que a dimensão da intersetorialidade é ponto comum entre os programas. O PBSM agrupa 22 ministérios, os quais possuem responsabilidades por desenvolver programas, projetos e serviços em suas respectivas áreas para o enfrentamento da pobreza. É claro que a Política de Assistência Social, através do SUAS, tem grande responsabilidade. Funciona como a porta de entrada para todas as demais políticas públicas. É através do SUAS que se identificam as demandas e se dão os encaminhamentos para as referidas políticas. O PFP também funciona da mesma forma, quando envolve secretarias consideradas essenciais, como a Assistência Social, Educação, Saúde, Habitação, Trabalho e Agricultura, obrigatoriamente. E também outras políticas de áreas afins são convidadas a nomear representantes para fazer parte do comitê de enfrentamento à pobreza (PARANÁ, 2012). No entanto, salientamos que é o SUAS o principal responsável por articular a rede, bem como manter os dados no sistema. Explica-se: o programa mantém um sistema que é alimentado com dados mensais sobre a situação das famílias

acompanhadas. Mais à frente discutir-se-á melhor esse sistema e seu funcionamento. O PFP possui um arranjo institucional para o funcionamento e está representado no organograma a seguir:

Organograma 3 – Arranjo institucional de gestão do Programa Família Paranaense



Fonte: Estado do Paraná, 2012, p.07.

A secretaria responsável pela execução do programa é a Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), cuja secretária é a esposa do governador, Sra. Fernanda Richa. Cada comitê tem sua responsabilidade, mas é o comitê gestor local (formado por técnicos do SUAS), que tem a responsabilidade direta no desenvolvimento das ações junto às famílias que vivem em situação de pobreza.

Antes de discutir as ações do comitê local, mostram-se no organograma a seguir as equipes e suas responsabilidades em cada um dos comitês.

Organograma 4 - Equipes e responsabilidades dos comitês no Programa Família Paranaense

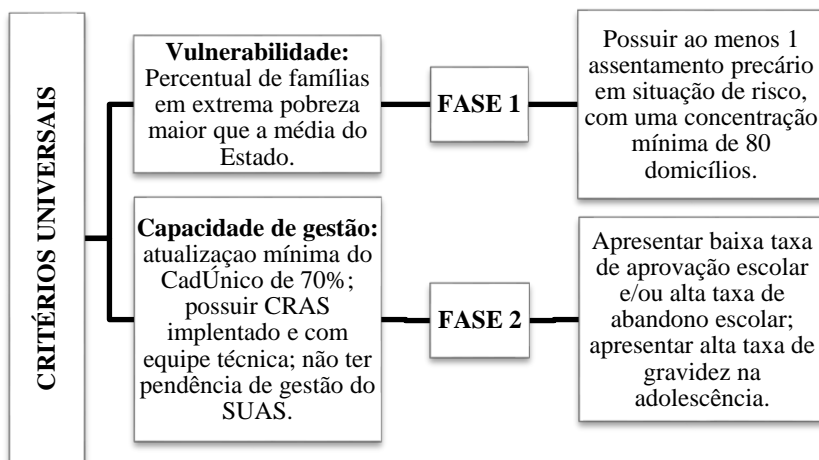


Fonte: Estado do Paraná, 2012.

Adaptação: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

A partir dessas definições, iniciou-se o plano de execução do referido programa, sinalizando critérios para a inclusão de municípios. Critérios esses que abrangem a situação de vulnerabilidade social das famílias, assim como a capacidade de gestão dos municípios, os quais estão totalmente relacionados ao SUAS. Esses critérios perpassaram as seguintes informações

Organograma 5 - Critérios de inclusão dos municípios



Fonte: Estado do Paraná, 2012, p.09.

Adaptação: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Na fase 1, seguindo os critérios estabelecidos pelo governo, foram selecionados 14 municípios que são potenciais para receber o programa; e na fase 2 foram selecionados 27 municípios. Ressalta o governo que para a fase 1 foram incluídos no programa apenas 10; e na fase 2, foram incluídos 20 municípios.

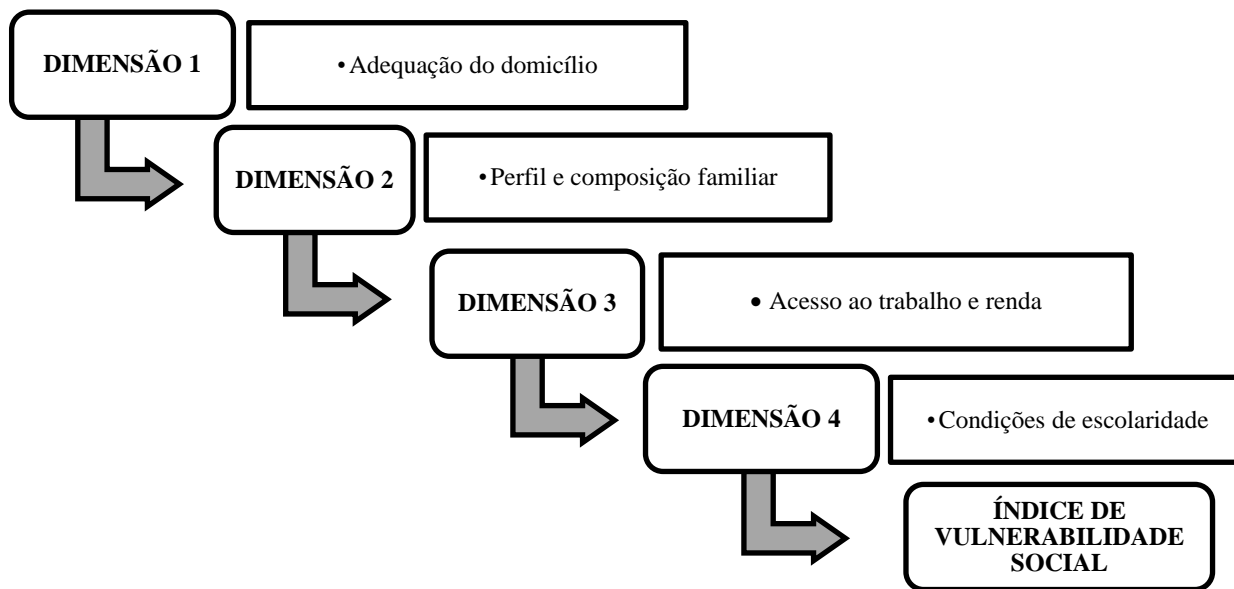
Para a execução do programa, os municípios fazem um protocolo de intenções, que é quando o município, uma vez selecionado, de acordo com os critérios acima mencionados, tem a intenção de estudar a viabilidade do programa. Assim, cada município tem um prazo de 15 dias para verificar se vai assinar o termo de adesão ao programa ou não. Segundo o governo, o plano de adesão é construído com cada município, respeitando as suas particularidades (PARANÁ, 2012). É importante ressaltar que todos os municípios do Centro Sul do Estado do Paraná,

campo empírico da presente pesquisa, aderiram ao Programa Família Paranaense.

Depois que o município adere ao programa, o comitê gestor local deve identificar as famílias que estão em maior situação de vulnerabilidade social. Esses dados são recolhidos do CadÚnico. O próprio sistema do PFP identifica e aponta quais são as famílias que atendem aos critérios de acesso ao programa. Então o papel do comitê gestor local, que é a equipe técnica do SUAS, vai em busca dessas famílias em seu local de moradia e apresenta a proposta de acesso ao programa.

Para definir as famílias que estão em maior condição de vulnerabilidade e risco social, o programa criou, com a colaboração do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). Para isso, são utilizados os dados do formulário do CadÚnico, na pergunta 7, e formado o IVS da família a partir de 4 dimensões, como se pode observar no organograma seguir.

Organograma 6 – Os componentes definidores do índice de vulnerabilidade social



Fonte: Estado do Paraná, 2012, p.14).

Adaptação: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Cada dimensão possui alguns componentes que são indicadores de vulnerabilidade social da família. O quadro a seguir mostra quais são os componentes de cada dimensão.

Quadro 9 – Os indicadores que formam a pontuação

DIMENSÕES		COMPONENTES	PONT. MÁXIMA
<b>DIMENSÃO 1</b>	Adequação do domicílio	Espécie de domicílio, densidade por território, material de construção do domicílio, água encanada e esgotamento sanitário.	12 pontos
<b>DIMENSÃO 2</b>	Perfil e composição familiar	Responsabilidade pela família, razão entre crianças e adultos, presença de trabalho infantil na família, presença de crianças e adolescentes, adultos e idosos internados, presença de deficientes na família, idosos, analfabetismo do chefe da família.	20 pontos
<b>DIMENSÃO 3</b>	Acesso ao trabalho e renda	Trabalho dos adultos, renda familiar mensal <i>per capita</i> .	13 pontos
<b>DIMENSÃO 4</b>	Condições de escolaridade	Crianças e adolescentes fora da escola, defasagem frequentando a escola, jovens e adultos fora da escola.	08 pontos

Fonte: Estado do Paraná, 2012, p. 15-18.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Quanto maior for a pontuação da família, em maior situação de vulnerabilidade social ela se encontra e, portanto, ela se torna público-alvo do programa.

Cada município deve acompanhar cerca de 150 famílias dentro desses critérios. Se a família aceitar, normalmente aceita sem resistência, ela passa a ser acompanhada pela equipe técnica do SUAS e também pelo comitê gestor municipal, que é formado por representantes técnicos de cada uma das políticas intersetoriais existentes no município. Esse acompanhamento se dá “[...] pelo período de até 2 anos, garantindo que o compromisso pactuado resulte em melhoria das condições de vida das



famílias paranaenses” (PARANÁ, 2012, p. 11). Para início da efetivação das ações é elaborado um Plano de Ação Intersetorial junto com a família. Quem faz isso são, de novo, as equipes técnicas do SUAS. O CadÚnico identifica as vulnerabilidades da família através dos dados que foram lançados no sistema, e, assim, o plano de ação é elaborado a partir delas. Uma vez feita a definição de quem são as famílias e a elaboração do Plano de Ação Intersetorial, é acionada a rede socioassistencial para começar a cumprir cada uma das ações.

Assim, as ações são realizadas por meio da oferta de “[...] produtos a relação de serviços, incentivos e bens” (PARANÁ, 2012, p. 19). Esses “produtos” podem ser dirigidos tanto ao município, quanto diretamente às famílias que participam do programa. Esses produtos são elencados no quadro a seguir:

Quadro 10 – Produtos ofertados pelo PFP aos municípios e às famílias

<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>PRODUTOS</b>	
	<b>AOS MUNICÍPIOS</b>	<b>ÀS FAMÍLIAS</b>
<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	Construção e Reformas de CRAS; cofinanciamento de serviços socioassistenciais; aquisição de equipamentos e outros materiais permanentes para CRAS, CREAS e escritórios regionais; Capacitação e Assessoria.	Oferta de serviços de proteção social especial e média e alta complexidade; atendimento do adolescentes em conflito com a lei e suas famílias.
<b>HABITAÇÃO</b>	Regularização Fundiária.	Construção e adequação de moradias.
<b>RELAÇÕES COM A COMUNIDADE</b>	Ações em parceria com as demais secretarias e outros parceiros, tendo em vista as particularidades de cada município.	Paraná em Ação.
<b>SAÚDE</b>	Equipar e repassar recurso para a construção ou ampliação de Unidades de Atenção Primária à Saúde – UAPS; cofinanciamento de serviços; capacitação e assessorias aos municípios; Rede Mãe Paranaense; incentivo ao custeio da atenção primária em saúde	Apoiar os municípios na estruturação das redes de atenção à saúde.

	de acordo com o fator de correção de desigualdade.	
<b>CULTURA</b>	Biblioteca Cidadã.	Acesso à cultura e à espaços informatizados para a inclusão digital.
<b>EDUCAÇÃO</b>	Atender reparos em escolas e executar os convênios já existentes para ampliação de salas de aula. Orientar as secretarias municipais de educação quanto à implantação da educação integral na rede estadual de ensino.	Ofertar vagas para crianças e adolescentes das famílias selecionadas pelo programa em atividades pedagógicas da educação integral; viabilizar novas turmas de alfabetização para jovens e adultos, via Programa Paraná Alfabetizado; Qualificação profissional em parceria com o sistema S.
<b>ESPORTE E LAZER</b>		Promover a iniciação em modalidades esportivas – Programa Esporte Formador; prevenção e controle da obesidade infanto-juvenil, em escolares da rede pública, extensivo às famílias dos alunos – Programa Paraná Saudável; atendimento de escolares no contra turno escolar através do Programa Segundo Tempo.
<b>TRABALHO</b>	Capacitação e assessoria.	Acesso à carteira de trabalho e às agências do trabalhador; cursos de qualificação profissional adaptados à demanda; capacitação vocacional através das telessalas; geração de oportunidade através da economia solidária;

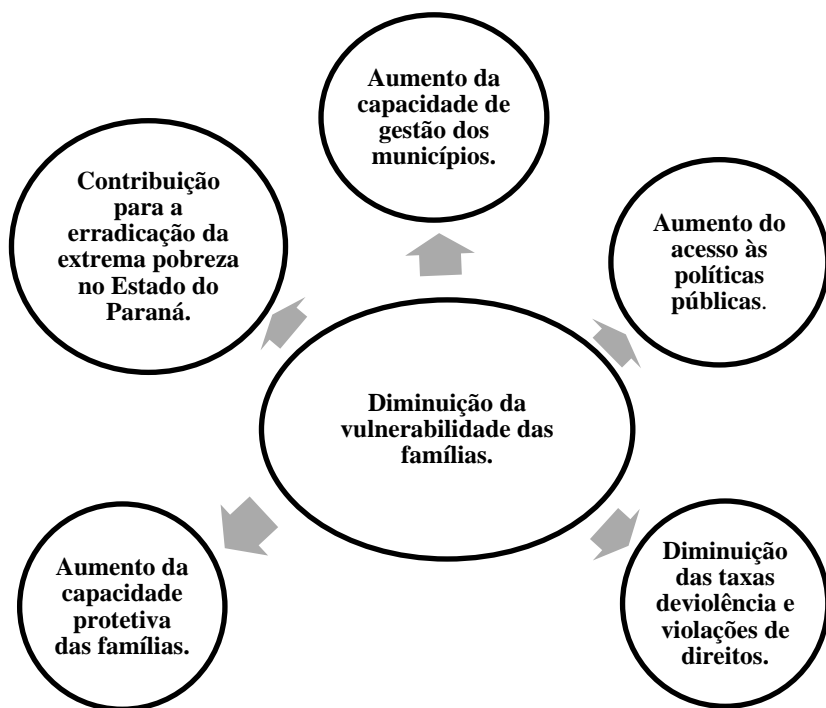
		cozinhas e hortas comunitárias; garantia de atendimento através do Programa Leite das Crianças.
<b>SEGURANÇA PÚBLICA</b>	Programa Blitz da Cidadania; Programa Bombeiro Comunitário; Patrulha Escolar e Patrulha Rural; Capacitação e assessoria.	Acesso à carteira de identidade; Programa Paraná Seguro; investigação para localização de crianças desaparecidas; Programa Educacional de Resistência às Drogas e à violência.
<b>JUSTIÇA E CIDADANIA</b>	Implementação das Defensorias Públicas em todas as Comarcas do Estado; proposta de criação, junto ao judiciário de varas especializadas para mulher; elaboração de diagnóstico do número de mulheres sem condições financeiras que precisam ter acesso ao exame de DNA gratuito; implantação de Centro de Direitos Humanos.	Acesso à justiça gratuita para reivindicação de direitos, em especial na área da família; ações de investigação de paternidade; oferta de serviços de promoção da cidadania e do enfrentamento ao álcool, crack e outras drogas; ampliação da escolaridade dos encarcerados.
<b>AGRICULTURA E ABASTECIMENTO</b>	Programa Fábrica do Agricultor; capacitação e assessoria.	Banco de Alimentos e Armazém da Família; Ações socioeducativas e capacitações relacionadas ao abastecimento e aproveitamento dos alimentos.
<b>CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR</b>	Orientações, capacitações e apoio às famílias através dos subprogramas do Projeto Universidade Sem Fronteira.	Universidade sem Fronteira.

Fonte: Estado do Paraná, 2012, p. 20-21.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

O que o governo espera com essas ações, ao final de 2 anos de acompanhamento, é o que se pode visualizar no organograma a seguir:

Organograma: 7 – Resultados esperados do Programa Família Paranaense



Fonte: Estado do Paraná, 2012, p. 22.

Adaptação: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Com essas ações o governo pretende “[...] encontrar famílias fortalecidas, que tenham condições para responder ao papel próprio da família, de ser um agente de proteção social de seus membros” (PARANÁ, 2012, p. 22). E também espera-se que com essas ações as famílias “[...] tenham encontrado seu potencial e recuperado as suas capacidades para planejar e levar a vida que desejam, no exercício da cidadania” (PARANÁ, 2012, p. 22).

Além desses serviços, programas, projetos e ações que as famílias deverão acessar, o que muda para elas é o acesso à renda. Veja-se: o Programa Bolsa Família possui o corte de renda de R\$ 85,00 reais *per capita*. Portanto, a família que possui uma renda inferior a isso é considerada em situação de extrema pobreza. E aquela que está no limiar,

entre R\$ 85,00 e R\$ 170,00 *per capita*, encontra-se em situação de pobreza. Para o governo do Estado, “[...] são consideradas famílias em situação de vulnerabilidade social aquelas com renda familiar per capita inferior a R\$ 80,00 (oitenta reais) (PARANÁ, 2013a, Art. 19, § 1). Assim, o “[...] valor mínimo do benefício pago pelo Estado a cada família é de R\$ 10,00 (dez reais) por mês” (PARANÁ, 2013a, Art. 19, § 3º). Com a atualização do valor pelo governo federal em 2014, o Estado também atualizou o valor: “O Renda Família Paranaense deve atender às famílias que estejam sendo atendidas pelo Programa Bolsa Família e que possuam renda per capita superior R\$ 77,00 (setenta e sete reais) e inferior a R\$ 87,00 (oitenta e sete reais) (PARANÁ, 2014, Art. 3º).

O modo de pagamento desse complemento de renda é via cartão do Programa Bolsa Família, conforme o Decreto nº 9.568 de 06 de dezembro de 2013 (PARANÁ, 2013, b). O referido decreto aponta que as condicionalidades exigidas das famílias que recebem o mísero R\$ 10,00 a mais, são as mesmas exigidas pelo Programa Bolsa Família. O decreto deixa claro que “O valor mensal da transferência estadual de renda pode ser arredondado, sempre para cima, para valor múltiplo de R\$ 2,00 (dois reais) por família (PARANÁ, 2013b, Art. 6º § 2º). Entretanto, o valor total que a família recebe mensalmente, somando o repasse da União e do governo do Estado não pode ultrapassar um limite. “Quando for verificado que o valor mensal da transferência, pelo Renda Família Paranaense, superar R\$ 200,00 (duzentos reais) por família, deve ser realizada auditoria para comprovação da veracidade dos dados” (PARANA, 2013b, Art. 6º § 3º). Logo, “A efetivação da transferência estadual de renda em valor superior a R\$ 200,00 fica condicionada à conclusão da auditoria e não acarreta qualquer pagamento retroativo” (PARANÁ, 2013b, Art. 6º § 4º).

Percebe-se, pois, que os serviços, projetos, programas e ações do PFP não são novidades, em termos daquilo que o município já tem a obrigação de prestar via políticas públicas, em especial a Política de Assistência Social, Educação e Saúde. Além disso, a maioria das ações está vinculada à previsão do Plano Brasil Sem Miséria, mas em nenhum momento o governo refere-se a ele. A única menção à nomenclatura das ações do Brasil Sem Miséria é nos objetivos do programa escrito na Lei 17.734 (PARANÁ, 2013a), quando afirma que as famílias serão encontradas através da Busca Ativa. Então, o governo plagia totalmente o Plano Brasil Sem Miséria, e dá nomes aos programas e serviços, caracterizando-os como se fossem do governo do Estado. Nesse sentido, apresenta-se a configuração do Plano Brasil sem Miséria no Estado do Paraná, sendo oficialmente a política de combate à pobreza. É com essa

política que os assistentes sociais atuam no Centro Sul do Estado do Paraná.

### 2.3 A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS VIA PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NO CENTRO SUL DO ESTADO DO PARANÁ

A discussão que ora se apresenta analisa como está estruturado, efetivado e em funcionamento o Plano Brasil Sem Miséria no Centro Sul do Estado do Paraná. Os dados que serão apresentados foram coletados através do Roteiro para Pesquisa Documental (Apêndice A). Quando foram realizadas as entrevistas, cujas análises serão apresentadas no capítulo seguinte, os dados sobre o plano foram questionados por todos os assistentes sociais, sujeitos da pesquisa. Entretanto, esses dados são os oficiais, pois são aqueles registrados nas ferramentas da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Com essas ressalvas, o que se tem a seguir é uma análise da garantia de direitos sociais para pessoas que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza nos 13 municípios que compõem o campo empírico da presente pesquisa. É importante mencionar que o Relatório do Plano Brasil Sem Miséria no seu Município, do MDS traz dados desde 2012 até maio de 2016, último lançamento do relatório.

Como foi mencionado na seção anterior, a primeira estratégia das equipes de profissionais dos CRAS para iniciar as ações do Plano Brasil Sem Miséria foi a Busca Ativa. Por meio dela foram identificadas as famílias que vivem em extrema pobreza nessa região e incluídas no CadÚnico 2.537 famílias, como podemos visualizar no seguinte quadro:

Quadro 11 – Dados gerais dos municípios

<b>DADOS GERAIS DOS MUNICÍPIOS</b>	<b>Nº</b>
Habitantes dos municípios	366.170
Famílias cadastradas no Cadastro Único	53.283
Cobertura cadastral e Busca Ativa	2.537

Fonte: Relatório do Plano Brasil sem Miséria no seu município – Boletim do MDS – Relatório emitido dia 27 de maio de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Para revelar esses dados era necessário não identificar os 13 municípios, pois isso revelaria também a identidade dos assistentes sociais participantes da pesquisa, uma vez que a maior parte dos municípios conta apenas com 01 ou 02 profissionais. Nesse caso, fizemos uma somatória de todos os dados dos 13 municípios.

Os relatórios não possuem o dado sobre a quantidade de famílias, apenas os habitantes. Se considerarmos que cada família possui em média 04 membros, podemos dizer que temos nessa região em torno de 92 mil famílias aproximadamente. Nesse caso, percebe-se que mais de 50% dessas famílias estão cadastradas no CadÚnico, conforme o quadro acima.

Quanto ao primeiro eixo de atuação do Plano Brasil Sem Miséria, a Inclusão Produtiva no meio urbano e rural, podemos visualizar os dados sobre cada programa oferecido à população extremamente pobre, tanto no meio rural quanto no meio urbano.

Quadro 12 – Dados sobre a inclusão produtiva

EIXO 1	MODALIDADE	PROGRAMA	Nº
<b>INCLUSÃO PRODUTIVA</b>	URBANA	PRONOTEC <sup>27</sup>	2.740
	RURAL	ATER <sup>28</sup>	933
		Bolsa Verde <sup>29</sup>	33
		Fomento <sup>30</sup>	574

Fonte: Relatório do Plano Brasil Sem Miséria no seu município – Boletim do MDS – Relatório emitido 27 de maio de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Embora pessoas que estão em situação de extrema pobreza estejam aptas a vender a sua força de trabalho no mercado, nem sempre sua força é absorvida. Nesse sentido, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) tem o objetivo de “[...] aproveitar a comprovada disposição dessas pessoas para o trabalho e promover a melhoria da sua inserção no mercado, seja por meio do trabalho assalariado, autônomo ou associado” (COSTA *et al.*, 2014, p. 289). Por meio do PRONATEC os municípios oferecem qualificação profissional, intermediação de mão de obra, microempreendedorismo, microcrédito e economia solidária. Vimos no quadro acima que foram 2.740 pessoas que participaram do programa.

No quadro abaixo mostramos os dados referentes à inclusão no mercado de trabalho e também os cursos de qualificação profissional.

<sup>27</sup>Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

<sup>28</sup>Assistência Técnica e de Extensão Rural.

<sup>29</sup>Programa de Apoio à Conservação Ambiental

<sup>30</sup>Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

Quadro 13 – Dados sobre os cursos oferecidos pelo PRONATEC

<b>CURSOS OFERECIDOS PELO PRONATEC</b>	<b>Nº</b>
Administração, gestão e empreendedorismo	100
Alimentação	220
Arte, cultura e artesanato	75
Comércio	75
Construção civil	160
Educação	20
Hospitalidade e turismo	75
Indústria de móveis	30
Indústria têxtil	30
Informática	50
Manutenção de veículos	25
Manutenção elétrica	60
Manutenção predial	45
Saúde	70
Serviços domésticos	130
Serviços pessoais	20
Sem especificar	231
<b>TOTAL</b>	<b>1.416</b>

Fonte: Relatório do Plano Brasil Sem Miséria no seu município – Boletim do MDS – Relatório emitido dia 27 de maio de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Percebe-se que nos relatórios não fica claro que dados tratam de inclusão no mercado de trabalho e quais tratam de qualificação profissional. Através da observação e da conversa com os profissionais desses municípios foi possível perceber que se tratam, na maioria dos casos, de cursos de qualificação profissional e não de inclusão no mercado de trabalho. A intermediação de mão de obra ainda não é uma ação que os municípios conseguem desenvolver. Há também uma contradição numérica: o quadro 12 apresenta que 2.740 pessoas participaram do PRONATEC, e o quadro 13 mostra que foram 1.416 pessoas. A questão dos números foi, em toda a pesquisa, um desafio, pois os relatórios, quando acessados em plataformas diferentes, apresentam dados diferentes. Em todo caso, em pouco menos de cinco anos (2012-2016) o programa trouxe algum efeito para a vida das pessoas que vivem em situação de pobreza, apesar de ser um número ainda muito reduzido se considerado o número de habitantes.

Quanto ao segundo eixo, a Garantia de Renda como proposta do Plano Brasil Sem Miséria, é possível visualizar no quadro abaixo que a maioria dos programas desenvolvidos são os da Política de Assistência



Social, sendo o Programa Bolsa Família o maior deles. De um total de 53.283 famílias inseridas no CadÚnico, 25.389 são famílias que acessam o benefício do PBF; portanto, é mais da metade.

Quadro 14 – Dados sobre a garantia de renda

<b>EIXO 2</b>	<b>TRANSFERÊNCIA DE RENDA</b>		<b>Nº</b>
<b>GARANTIA DE RENDA</b>	Programa Bolsa Família		25.389
	Acompanhamento das condicionalidades	Educação	91,35%
		Saúde	86,36%
	Benefícios Variáveis	Gestantes	628
		Nutrizes	579
	Benefício de Prestação Continuada		8.015

Fonte: Relatório do Plano Brasil Sem Miséria no seu município – Boletim do MDS – Relatório emitido dia 27 de maio de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

O acompanhamento das condicionalidades é feito por parte das equipes que atuam nos CRAS, em parceria com as equipes da educação e da saúde. As equipes do SUAS acompanham as famílias através de diversos serviços e projetos. Já as equipes das demais políticas fazem o registro de dados sobre as famílias do programa. As condicionalidades são as seguintes: “Crianças de 0 a 7 anos devem ser vacinadas e ter acompanhamento nutricional; gestantes precisam fazer o pré-natal; e crianças e jovens de 6 a 17 anos devem frequentar a escola [...]” (MDS, 2013, p. 22). Nota-se que o percentual médio de acompanhamento das condicionalidades na área da educação é de 91,35%, e da área da saúde é de 86,35%.

Nos treze municípios da região Centro Sul, foco de nossa pesquisa, existem dificuldades para o cumprimento das condicionalidades, especialmente na área da educação. A maioria dos municípios são compostos por grande extensão rural e quando ocorrem eventualidades, como chuva por vários dias, crianças e adolescentes não conseguem chegar até à escola, por conta da precariedade das estradas do interior, some-se a isso o transporte público que, muitas vezes, é precário e/ou terceirizado. A área da saúde aparece com o índice menor que da área de educação.

Os municípios pequenos encontram dificuldades para prestar os serviços de saúde, mesmo os básicos, exigidos como condicionalidades. É importante ressaltar que durante a observação foi possível perceber que a preocupação dos municípios está em registrar os números e cobrar o cumprimento das condicionalidades. Entretanto, não aparece nenhum movimento de luta para ampliar e melhorar a prestação de serviços na

área da educação e da saúde. Muitas vezes a família que não cumpre as condicionalidades é culpabilizada, como será possível ler na seção 3.

Na perspectiva do governo, “Se por um lado o dinheiro traz alívio imediato à situação de pobreza, por outro lado as condicionalidades ajudam a romper o ciclo da reprodução da pobreza entre gerações. Isso significa que as crianças e jovens passam a ter perspectivas melhores que seus pais” MDS, 2013, p. 22). Todavia, não basta que o governo cobre o cumprimento das condicionalidades. É preciso ir além, isto é, ampliar as políticas públicas em quantidade e qualidade suficientes para atender o público.

O Benefício Básico do Programa Bolsa Família tem o valor de R\$ 85,00. E os benefícios variáveis subdividem-se em quatro modalidades: sendo 1) Variável à Criança e ao Adolescente de 0 a 15 anos (BCA); 2) Variável Vinculado à Gestante (BVG); 3) Variável Vinculado à Nutriz (BVN); 4) Para Superação da Extrema Pobreza (BSP). No quadro abaixo podemos visualizar seus públicos e seus valores.

Quadro 15 – Benefícios variável do Programa Bolsa Família

<b>BENEFÍCIO</b>	<b>PÚBLICO ALVO</b>	<b>VALOR</b>
Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos.	Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição.	R\$ 39,00
Variável Vinculado à Gestante	Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição.	R\$ 39,00
Variável Vinculado à Nutriz.	Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe.	R\$ 39,00
Superação da Extrema Pobreza	Pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 85,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa. O valor do benefício é calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 85,00 de renda por pessoa.	R\$ 85,00

Fonte: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios> Acesso dia 23 de agosto de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

É importante frisar que o valor final que a família recebe é a soma dos vários benefícios que ela pode ter acesso, a depender da composição familiar. Em todo caso, o valor *per capita* somado ao final não pode ultrapassar R\$ 85,00.

O terceiro eixo, o Acesso aos Serviços Socioassistenciais, é o mais efetivado na região acima mencionada. Isso porque a maioria são programas, serviços e benefícios já efetuados através da Política de Assistência Social e Saúde, como se pode visualizar neste quadro:

Quadro 16 – Dados sobre o acesso aos serviços socioassistenciais

EIXO 3	POLÍTICAS PÚBLICAS	EQUIPAMENTOS		Nº
ACESSO AOS SERVIÇOS	Assistência Social	CRAS <sup>31</sup>		17
		CREAS <sup>32</sup>		04
		Equipes volantes		12
	Saúde	UBS <sup>33</sup>		15
	Educação	Brasil Carinhoso	Crianças	21.502
			Ins. PBF	9.522
			Creche	838
		Escola em Tempo Integral	104 escolas	

Fonte: Relatório do Plano Brasil sem Miséria no seu município – Boletim do MDS – Relatório emitido dia 27 de maio de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Os 13 municípios estudados contam com 17 CRAS, 04 CREAS e 12 equipes volantes. Nesses espaços são oferecidos programas, projetos e serviços, apresentados e caracterizados no capítulo 2. Ressalta-se que a equipe volante do CRAS “[...] é uma equipe adicional ligada ao CRAS para atender famílias que vivem em locais de difícil acesso ou que estão dispersas no território, com prioridade às famílias extremamente pobres” (MDS, 2013, p. 37). São essas equipes as que mais contribuem com a ação de Busca Ativa, haja vista que são elas que vão aos locais mais distantes dos municípios.

Assim como os CRAS, elas são portas de entrada para os serviços prestados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS); já as Unidades Básicas de Saúde (UBS) são portas de entrada para o Sistema Único de Saúde (SUS). Percebe-se, pois, que existe um déficit grande em relação à adesão dos municípios para a construção de mais UBS, sendo

<sup>31</sup>Centro de Referência de Assistência Social.

<sup>32</sup>Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

<sup>33</sup>Unidades Básicas de Saúde.

apenas 15 para toda essa região. O Ministério da Saúde pública, anualmente, o quantitativo de UBS que serão cofinanciadas pelo governo federal, uma vez que o município e a União são corresponsáveis no financiamento dessas unidades. “A lista de cidades contempladas é elaborada a partir de diversos indicadores, com prioridade aos municípios onde há maior incidência de extrema pobreza e que ainda não contam com UBS” (MDS, 2013, p. 35). Esse critério foi definido a partir da instituição do Plano Brasil Sem Miséria.

É expressivo o número de crianças que se tem nos 13 municípios, cerca de 21.502, dados esses de 2010. Destas crianças, 9.522 estão recebendo o benefício do PBF, dados de 2016. E o que chama a atenção é o déficit de crianças que estão em idade para ter acesso às creches, ou seja, de 0 a 48 meses, e, no entanto, apenas 838 crianças estão tendo acesso a esse direito. A Constituição Federal de 1988 assegura que a educação é um direito de todos, sendo dever do Estado e da família (Art. 205). E a educação infantil é prevista no Art. 208, quando afirma que “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:[...] IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;” (BRASIL, 1988, Art. 208). O direito à creche e à pré-escola propiciam à criança o seu desenvolvimento integral, dando-lhe a possibilidade de ser preparada para a inserção no ensino fundamental. Nesse sentido, o ECA vem reforçar esse direito: “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes [...] à educação” (BRASIL, 1990, Art. 4). Entretanto, percebe-se que nessa região esse é um direito garantido para poucas crianças na faixa etária de 0 a 48 meses.

É importante salientar que o município tem que aderir à ação de creches do Brasil Carinhoso. Ela é simples, rápida e proporciona que o município passe a receber recursos para a sua construção e/ou ampliação.

Para cada vaga em creche pública ou conveniada ocupada por crianças de 0 a 48 meses beneficiárias do Bolsa Família, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) suplementa em 50% os valores já repassados ao município pelo Fundo e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)” (MDS, 2013, p. 30).

Os valores que a prefeitura receber devem ser utilizados para a ampliação das creches, especialmente naqueles locais onde forem identificadas crianças do Programa Bolsa Família.

A proposta de Escola em Tempo Integral faz parte do Programa Mais Educação que é “[...] um programa que estimula a ampliação da jornada nas escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal para, no mínimo, sete horas diárias, cinco dias por semana” (MDS, 2013, p. 33). Como se pode visualizar acima, os 13 municípios estudados fizeram a adesão ao programa para 104 escolas. Esse programa também requer a adesão dos municípios, cujos critérios são anualmente definidos pelo Ministério da Educação.

O objetivo é avançar rumo à universalização, atendendo inicialmente, em caráter prioritário, escolas que apresentam baixo índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), estão nos territórios com maior incidência de extrema pobreza (mapeados pelo Brasil Sem Miséria) e têm mais de 50% de estudantes beneficiados pelo Bolsa Família (MDS, 2013, p. 33).

Esses dados mostram que o Plano Brasil Sem Miséria está sendo executado, ainda que de forma mínima. Ele é fundamental para propiciar maiores oportunidades de acesso à renda, aos direitos socioassistenciais e à inclusão produtiva por parte daqueles que vivem em extrema pobreza. É importante que as políticas públicas possam ser mais articuladas em prol do cumprimento desse Plano, pois ele só tem a contribuir para ampliar o acesso aos direitos por parte dessa população.

Esses são os dados dos programas, projetos e serviços prestados pela política de combate à pobreza no Brasil, especificamente na região dos 13 municípios do Centro Sul paranaense. Essa região é o campo empírico da pesquisa, a qual será caracterizada na seção seguinte.

## 2.4 A CONFIGURAÇÃO DO CAMPO EMPÍRICO DA PESQUISA: O RETRATO DO CENTRO SUL DO ESTADO DO PARANÁ

A definição do campo empírico da pesquisa se deu a partir de elementos estatísticos que atestam que a região Centro Sul do Paraná contempla as maiores expressões de desigualdade e pobreza do Estado. A cidade de Guarapuava é uma das cidades polos do Estado do Paraná, além de ser a maior cidade do Centro Sul do Estado, possuindo algumas particularidades no que se refere à sua localização, assim como em sua condição social. Ela é referência para uma grande quantidade de

municípios ao seu redor, assim como é referência para a região Centro Sul paranaense.

Por muito tempo, Guarapuava foi corredor de passagem para os viajantes que trafegavam tanto dentro do Paraná quanto aqueles que vinham de outros Estados e isso contribuiu para que a região ficasse atrasada em relação às demais cidades polos do Paraná (TEMBIL, 2007) e (OLIVEIRA, 2000). Tudo passava por essa cidade, poucos, porém, decidiam ficar e investir nela. Esse processo de passagem se deu por conta do caminho das missões<sup>34</sup>, que colocou Guarapuava na rota do Tropeirismo, que era uma “[...] atividade de caráter econômica que se respaldava no comércio de gado e muares, vindos do Rio Grande do Sul com destino à Feira de Sorocaba, em São Paulo, passando por Guarapuava que servia de ponto de descanso e invernagem” (TEMBIL, 2007, p. 73). Chamou-se Tropeirismo porque as mercadorias eram transportadas no lombo de animais (STECA e FLORES, 2002).

O Centro Sul paranaense tem resquícios de um Brasil “emergente” com sua forma de fazer política e sua forma de fazer economia. Ele ainda possui uma característica extrativista e isso contribui para que a região seja considerada atrasada em relação às demais regiões do Paraná. Para se ter uma ideia, na década de 1950, dois foram os motivos do atraso de Guarapuava apontados pela pesquisadora Tembil (2007): a falta de comunicação e a falta de estradas, ou seja, questões relacionadas ao não-investimento do Estado em prol do desenvolvimento da região. Uma região esquecida pelo poder público estadual, um corredor de passagem, um atributo à cultura do atraso, nos termos de Martins (1994).

Para que se possa comprovar como Guarapuava, apesar de ser uma das cidades mais antigas, é a mais atrasada do Estado, no quadro a seguir, pode-se observar as principais características das cidades polos do Paraná.

---

<sup>34</sup> “O Caminho das Missões é um roteiro de caminhadas pelas antigas estradas missioneiras que ligavam as Reduções Jesuítico-Guaranis. O percurso parte do município de São Borja, local da 1ª Redução Jesuítica dos 7 Povos das Missões e terra dos Presidentes, passando por várias comunidades, fazendas, estâncias, sempre próximo ao rio Uruguai, divisa com a Argentina” (Disponível em <http://www.caminhodasmissoes.com.br/caminho-das-missoes/> Acesso dia 18 de março de 2016).

Quadro 17 – Características das cidades polos do Estado do Paraná

<b>CIDADE</b>	<b>NASC</b>	<b>POPUL. CENSITÁRIA</b>	<b>POPUL. ESTIMADA</b>	<b>PEA<sup>35</sup></b>	<b>PO<sup>36</sup></b>	<b>IDH<sup>37</sup></b>	<b>IG<sup>38</sup></b>
Paranaguá	1648	140.469	150.660	66.849	60.828	0,750	0,5235
Curitiba	1693	1.751.907	1.879.355	995.543	947.196	0,856	0,5652
Ponta Grossa	1855	311.611	337.126	149.288	139.096	0,763	0,5437
Guarapuava	1871	167.328	178.126	81.398	76.003	0,731	0,5555
Foz do Iguaçu	1914	256.088	263.782	133.547	123.643	0,751	0,5454
Londrina	1934	506.701	548.249	278.978	261.930	0,778	0,5226
Cascavel	1952	286.205	312.778	161.365	153.513	0,782	0,5206
Maringá	1952	357.077	397.437	204.301	195.136	0,808	0,4937

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

---

<sup>35</sup> População Economicamente Ativa.

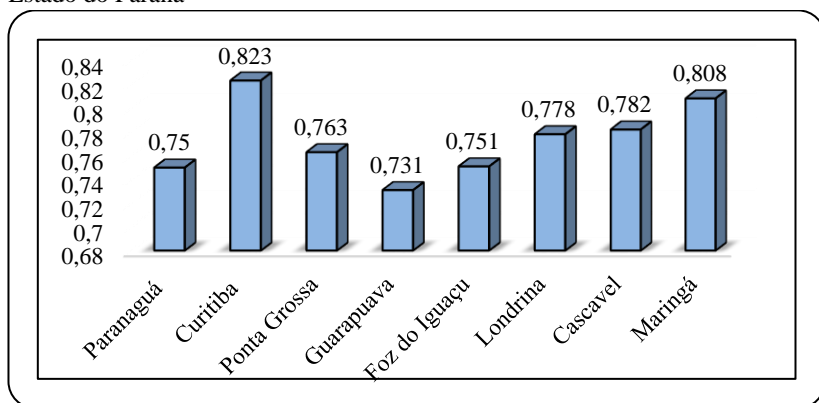
<sup>36</sup> População Ocupada.

<sup>37</sup> Índice de Desenvolvimento Humano.

<sup>38</sup> Índice de Gini

Esses dados foram coletados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), sendo que os últimos dados publicados pelo instituto são de 2010. Os dados de 2015 são apenas da população estimada. O que salta aos olhos e nos faz pensar é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada cidade, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 7 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das cidades polos do Estado do Paraná



Fonte: IPARDES, dados de 2010.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

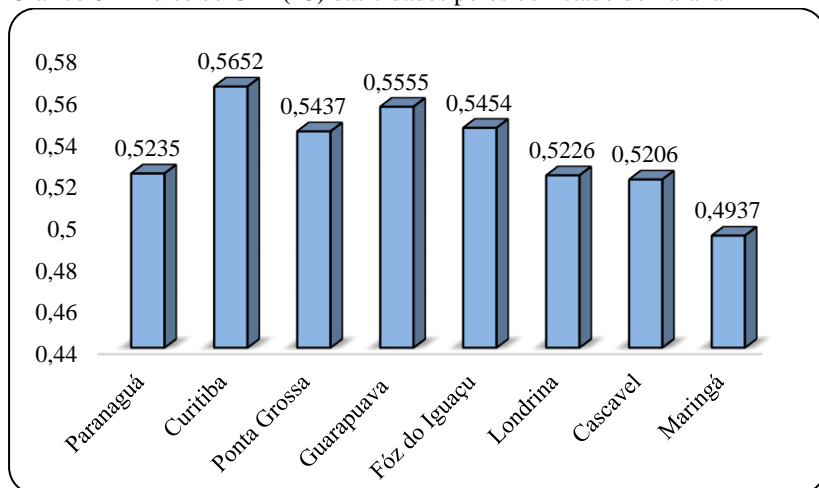
Sabe-se que quanto mais perto de 0,1000 é o IDH de uma cidade, melhores são as condições de vida para sua população. Assim, conforme o gráfico, as cidades que têm melhores condições de vida para a sua população são Curitiba e Maringá. Como se pode perceber, Guarapuava é a cidade que tem o IDH mais baixo de todo o Estado. De acordo com Abreu e Barbosa (2009), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado pela Organização das Nações Unidas em 1989 por Mahbubul Haq, o qual teve a colaboração do economista indiano Amartya Sen. Seu objetivo é construir uma medida geral e sintética do desenvolvimento humano. Através de três indicadores, longevidade, educação e renda, ele tem a capacidade de medir o desenvolvimento humano de um país, regiões ou municípios. Portanto, para saber se um país é desenvolvido faz-se uma leitura do IDH, o qual “[...] vai de zero a um, sendo que quanto mais próximo de um, o país mais desenvolvido é considerado o país. Assim, é possível classificá-los como países de alto IDH (maior que 0,8), médio (entre 0,5 e 0,8) e baixo desenvolvimento humano (abaixo de 0,5)” (ABREU e BARBOSA, 2009, p. 14). Pode-se perceber que todos os



municípios da mesorregião acima mencionada têm um IDH considerado médio, ou seja, entre 0,5 e 0,8.

Outro dado que chama a atenção é o Índice de Gini (IG). Nota-se que Guarapuava é a cidade que possui o maior percentual, ficando em segundo lugar no índice, ou seja, é a segunda cidade do Estado que tem a renda *per capita* mais baixa, perdendo apenas para Curitiba, conforme o gráfico 17.

Gráfico 8 – Índice de Gini (IG) das cidades polos do Estado do Paraná



Fonte: IPARDES, 2010.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

O Índice de Gini (IG) funciona ao contrário do IDH. Ele é assim chamado porque quem o desenvolveu para medir a desigualdade social foi o estatístico italiano Conrado de Gini em 1912. Este índice se lê ao contrário do IDH. Ele vai de 0 (zero) a 1 (um). Quanto mais perto de 0, menor a desigualdade, ou seja, toda a população possui a mesma renda *per capita*; quanto mais perto de 1, maior a desigualdade. Com isso se pode medir o grau de concentração de renda de um país.

É sabido que o Brasil é um dos países com maior concentração de renda, o que gera enormes desigualdades sociais. Segundo Lemos (2007), no ano de 2000 o Índice de Gini para o Brasil era de 0,607. Ele só perdia para Suazilândia na África, que é um dos países mais pobres do mundo, que tinha o Índice de Gini de 0,609. Já de acordo com o IPEA (2012), em 2012 o índice cai para 0,522, o que significa que a desigualdade social no país foi reduzida. Se em 2012 o Índice de Gini era de 0,522, podemos

perceber no quadro acima que dos 29 municípios, 17 estão com os dados acima da média nacional, o que significa que a região não acompanha o padrão de desenvolvimento do país, ou seja, é uma região com alto grau de desigualdade social por conta da concentração de renda.

O Centro Sul Paranaense é dividido em 10 mesorregiões, as quais abrigam cerca de 533.317 pessoas, divididas em três regiões: Pitanga, Palmas e Guarapuava, que abrangem 29 municípios como se pode visualizar nos mapas a seguir:

Mapa 1 – A divisão política administrativa do Estado do Paraná



Fonte: [http://www.o-parana.net/diretorio/index.php?cat\\_id=911&cat\\_id\\_thm=11](http://www.o-parana.net/diretorio/index.php?cat_id=911&cat_id_thm=11). Acesso dia 22 de agosto de 2016.

Mapa 2 – A divisão do Centro Sul do Estado do Paraná



Fonte: [http://www.o-parana.net/diretorio/index.php?cat\\_id=914](http://www.o-parana.net/diretorio/index.php?cat_id=914). Acesso dia 22 de agosto de 2016.

Mapa 3 – Os municípios que compõe as três regiões Centro Sul do Estado do Paraná



Fonte: IPARDES, 2004, p. 18.

Os municípios que compõem a microrregião de Guarapuava, Pitanga e Palmas estão entre os mais pobres do Paraná. Nesse sentido, percebe-se que a região “[...] acompanha o padrão brasileiro de má distribuição de renda, tendo em vista que existe nela grande proporção de

lucro às grandes empresas, e pouco movimento e oportunidade a médias e pequenas sob diversos setores” (MOROZINI, 2010, s/p). Uma região assim é propícia para práticas clientelistas, pois “[...] a pobreza e a baixa escolaridade mantêm a dependência de grande parte do eleitorado. O clientelismo tem aí terreno fértil em que vicejar” (NETO, 2009, p. 04). Nesse contexto, a política e a economia caminham juntas, ambas se influenciando.

A questão política tem grande influência na região, especialmente em Guarapuava (cidade referência da região) quando se refere à ampliação de empresas, pois quem não compactua com o grupo político em vigência não tem chance de instalar seu negócio na cidade. Vale ressaltar que os elementos da política partidária conservadora (presentes e fortes) no Centro Sul do Estado do Paraná não são novidade da região. É apenas a demonstração do que se tem no Brasil, enquanto política conservadora. Entretanto, como a região é atrasada em relação às demais regiões do Paraná, atribui-se esse atraso, em grande parte, à presença ainda marcante do coronelismo <sup>39</sup>, do assistencialismo <sup>40</sup> e conservadorismo religioso, político e cultural <sup>41</sup>. Nesse sentido, é importante que se desenvolva:

[...] uma reforma política na região, com a baixa do “coronelismo” político que impede a concorrência comercial, como exemplo a lei que esteve ativa por um período, a do supermercado, que restringia a construção de mercados com tamanho superior a 2.500 (dois mil e quinhentos) metros no centro da cidade imposta pelo atual prefeito, setor este que tem um dos maiores índices empregatícios do país, onde ao menos garantiria elevação de número de emprego formal de baixa e alta qualificação (MOROZINI, 2010, s/p).

---

<sup>39</sup> Segundo Leal (1997), nasceu em 1889, durante o governo de Campos Sales e começou a findar em 1930 com o processo de modernização, crescimento industrial, expansão dos meios de comunicação e a crise do café.

<sup>40</sup> As práticas assistenciais constituem-se como barganhas em troca de votos, cargos públicos, benesses para entidades, *status* sociais etc, que são próprias das relações coronelistas e de clientelismo, continuando o que a literatura em questão chama de assistencialismo (ALAYÓN, 1992).

<sup>41</sup> Sobre toda a história brasileira de construção de políticas conservadoras conferir autores como Faoro (1979); Leal (1997).

Isso é extremamente prejudicial para o desenvolvimento da cidade e região, uma vez que os trabalhadores dependem do mercado de trabalho para vender sua força de trabalho, e este não é ampliado devido ao monopólio de grupos de empresários atrelados à política partidária. Portanto, com a política conservadora que se desenvolve, a ampliação do mercado de trabalho é comprometida. Isso revela a contradição existente na cidade, pois, segundo o mesmo autor, Guarapuava possui grandes e fortes empresas, porém são grandes empresas cujos donos são adeptos da política partidária em vigência. Nesse contexto, Morozini (2010) afirma que existe um potencial forte e contínuo para o desenvolvimento da região. Esses empecilhos, entretanto, colocam-se como entraves para isso. “Por conta da mão de obra estagnada, os ricos se tornam cada vez mais ricos, e os trabalhadores permanecem em seus lugares sem grandes expectativas” (MOROZINI, 2010, s/p).

Esses grupos migram seu apoio partidário constantemente, sempre privilegiando o partido que vence as eleições. Logo, a política partidária conservadora tem importante participação na manutenção do desenvolvimento atrasado da região, perpetuando, assim, a pobreza e a desigualdade social. Para Morozini (2010), é preciso vontade política e abertura para o diferente sem considerar o partido político, mas sim o desenvolvimento local em prol do desenvolvimento humano e social.

Sabe-se que a realidade social de determinada região, como é o caso do Centro Sul do Estado do Paraná, é construída pelo sistema capitalista de produção. Todavia, nessa região, ela é mantida por conta de todos os entraves políticos e conservadores que contribuem em grande parte para a sua manutenção. No quadro a seguir, mostra-se como se configuram as características sociais da mesorregião do Centro Sul do Estado:

Quadro 18 – Características sociais da mesorregião do Centro Sul Paranaense

MICROR-REGIÃO	Nº	MUNICÍPIOS	POP <sup>42</sup> . CENS. 2010	POP <sup>43</sup> . EST. 2015	IDH <sup>44</sup>	IG <sup>45</sup>
<b>PITANGA</b>	1	Pitanga	32.626	32.419	0,702	0,5279
	2	Mato Rico	3.716	3.668	0,632	0,4615
	3	Laranjal	6.337	6.292	0,585	0,4878
	4	Boaventura de São Roque	6.554	6.683	0,655	0,5197
	5	Santa Maria do Oeste	11.159	11.009	0,609	0,4854
	6	Palmital	14.626	14.477	0,639	0,5238
<b>GUARAPUAVA</b>	1	Guarapuava	167.328	178.126	0,731	0,5555
	2	Campina do Simão	4.076	4.096	0,630	0,5034
	3	Espigão Alto do Iguaçu	4.677	4.542	0,636	0,5798
	4	Marquinho	4.981	4.771	0,691	0,5097
	5	Porto Barreiro	3.663	3.564	0,716	0,5241
	6	Rio Bonito do Iguaçu	13.661	13.538	0,669	0,5123
	7	Foz do Jordão	5.420	5.210	0,689	0,5510
	8	Candói	14.983	15.822	0,712	0,5476
	9	Inácio Martins	10.943	11.307	0,690	0,5182
	10	Nova Laranjeiras	11.241	11.968	0,697	0,5688
	11	Quedas do Iguaçu	30.605	32.982	0,747	0,5821
	12	Turvo	13.811	13.785	0,692	0,5307
	13	Cantagalo	12.952	13.452	0,686	0,5152

<sup>42</sup> População Censitária.<sup>43</sup> População Estimada.<sup>44</sup> Índice de Desenvolvimento Humano<sup>45</sup> Índice de Gini.

<b>GUARAPUAVA</b>	14	Goioxim	7.503	7.517	0,680	0,4938
	15	Pinhão	30.208	31.978	0,713	0,5356
	16	Laranjeiras do Sul	30.777	32.133	0,753	0,5462
	17	Reserva do Iguaçu	7.307	7.815	0,726	0,5729
	18	Virmond	3.950	4.085	0,719	0,5398
<b>PALMAS</b>	1	Palmas	42.888	47.674	0,737	0,5529
	2	Clevelândia	17.240	17.373	0,730	0,5626
	3	Mangueirinha	17.048	17.334	0,754	0,5789
	4	Coronel Domingo Soares	7.238	7.580	0,775	0,5416
	5	Honório Serpa	5.955	5.769	0,710	0,4760

Fonte: IPARDES (2010) – Perfil dos Municípios.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

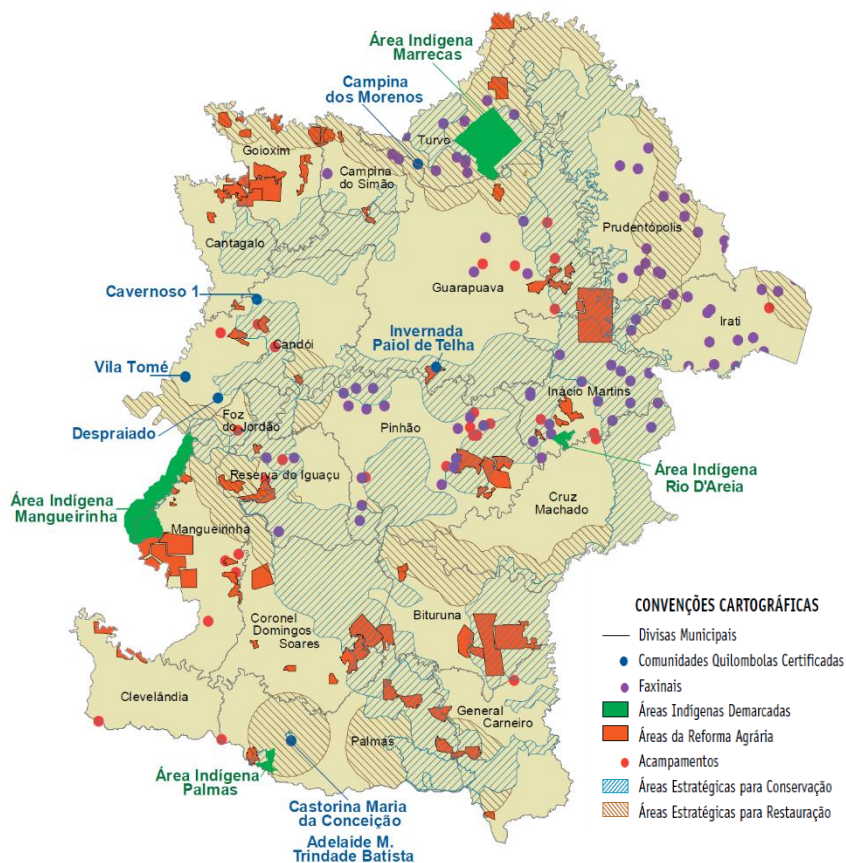
Percebe-se, pois, que o único dado mais atual é o da população estimada, que é de 2015. Os demais dados são de 2010, último ano em que foi feita a pesquisa. Nota-se, ainda, que persiste o mesmo movimento de êxodo rural que passou a ocorrer a partir de 1930 no Brasil. Das 29 cidades, 16 tiveram sua população aumentada no decorrer de cinco anos e 13 tiveram sua população diminuída.

Nas cidades que compõem o Centro Sul do Estado do Paraná, esse fenômeno se dá em dois movimentos inter-relacionados: por um lado, a população continua migrando das cidades pequenas para a cidade referência, como é o caso de Guarapuava; e, por outro lado, as cidades que tiveram sua população aumentada são, na maioria, aquelas que possuem o IDH mais alto. Resumindo: a população continua migrando em busca de melhores condições de vida, acesso aos direitos sociais, civis e políticos para satisfação de suas necessidades humanas básicas.

Os municípios escolhidos para compor o campo empírico da presente pesquisa foram aqueles que possuem o IDH mais baixo ou o IG mais alto, somados também a outras questões, como municípios que possuem populações mais vulnerabilizadas: Comunidades Quilombolas, Faxinais, Assentamentos e Acampamentos dos Sem-Terra, áreas de Reforma Agrária, Aldeias Indígenas, conforme o mapa apresenta.



Mapa 4 – Populações vulnerabilizadas no Centro Sul do Estado do Paraná



Fonte: Porto, Salles e Marques (2013).

Das vinte e oito Aldeias Indígenas do Estado do Paraná, seis estão na microrregião de Guarapuava, conforme dados da Fundação Nacional do Índio (FUNAI)<sup>46</sup>. A Invernada Paiol de Telhas<sup>47</sup> é a maior comunidade Quilombola do Estado, isolada pelas estruturas de poder de Guarapuava para impedir o acesso à terra aos negros, conforme Sene (2008). Em seu

<sup>46</sup> Dados retirados do site <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas> em 05 de maio de 2014.

<sup>47</sup> Esse nome foi dado à Comunidade em ato solene na Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO, no dia 26 de setembro de 2006, em que foi reconhecida como Comunidade Quilombola, com o aval da Fundação Cultural Palmares (SENE, 2008).

texto, o autor mostra os processos de construção de identidades e organização social nas disputas de terras, enfatizando o caso do negro na cidade de Guarapuava. Para ele, “[...] a história de escravidão se confunde com a formação do poder local na cidade” (SENE, 2008, p. 32). As terras dos negros são, atualmente, ocupadas por uma cooperativa, cujos donos são considerados dignos de obtê-las, uma vez que são imigrantes alemães e têm o trabalho como única alternativa para o progresso da cidade e região.

Foi aproximando-se, gradativamente da realidade social, econômica e política do Centro Sul do Estado do Paraná que se definiu o campo empírico da pesquisa, como sendo o melhor campo para analisar os desafios e as potencialidades para o exercício profissional do assistente social que atua com políticas de enfrentamento da pobreza. É nesse espaço que os assistentes sociais desenvolvem o seu exercício profissional, que será objeto de discussão na próxima seção. Dos 29 municípios do Centro Sul, 13 foram eleitos para compor o campo empírico da presente pesquisa. Como forma de preservar a identidade dos participantes da pesquisa, optamos por não identificar os 13 municípios porque caso eles sejam identificados automaticamente os participantes da pesquisa também seriam, uma vez que os municípios, em sua grande maioria, possuem apenas um CRAS com apenas um profissional de Serviço Social. O convite para participar da pesquisa foi estendido aos assistentes sociais dos CRAS dos 13 municípios, cuja proposta era que ao menos 01 profissional de cada município participasse. Escolhemos o espaço dos CRAS porque a Assistência Social tem sido a política pública que tem recebido o papel de enfrentar as expressões da pobreza, e também porque é nesse espaço que boa parte das ações do Plano Brasil Sem Miséria são executadas.

### 3. O DIRECIONAMENTO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA PERSPECTIVA DA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS EM POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA

Foi mais ou menos assim:

ele era ainda um menino e não podia ter mais que nove anos.

O pai era ausente, como a maioria dos pais daquela geração, sempre ocupadíssimos, entre trabalhos, afazeres e outras...

Mas, naquela manhã, um daqueles dias luminosos que o Rio tem, tinham saído juntos, talvez para tomar um picolé. Quando voltavam para o apartamento, felizes da vida, o pai bem humorado, e o filho encantado com o sorvete, viram aquela cena inusitada:

Dois gurus engalfinhados numa luta feroz.

Um deles era um garoto que o pai já tinha visto brincando com o filho; e o outro, um rapaz mais velho e imensamente maior. O menor estava apanhando pra chuchu. Brigavam por causa de umas bolas de gude que o grandalhão queria tirar do moleque.

O filho queria ir para casa, mas o pai segurava a sua mão com força. E então, à queima roupa, o pai disparou a fatídica pergunta:

- Você não vai fazer nada?

Foi ali que o menino foi colocado, pela primeira vez, diante de um dilema moral. Porque a escolha era entre o ruim e o muito ruim. Ou o garoto não reagia prostrado pelo medo, e seria julgado pelo pai como um covarde ou intercedia a favor de seu amigo e, provavelmente, levaria uma surra.

Foi assim que ele aprendeu a primeira lição ética de sua vida, daquelas que não se esquece:

**Numa luta entre desiguais, a indiferença é sempre a cumplicidade com o mais forte**

(VALÉRIO ARCARY, 2004).

A presente seção tem o objetivo de caracterizar, discutir e analisar o direcionamento do exercício profissional do assistente social na perspectiva da garantia de direitos sociais em políticas de combate à pobreza no Centro Sul do Estado do Paraná.

Diante da história supracitada, discutimos como o assistente social é convocado, diariamente, no seu cotidiano profissional a tomar partido, ou seja, a defender os trabalhadores, usuários das políticas públicas. O fato de ser trabalhador partícipe da divisão sociotécnica do trabalho, sujeito ao processo de expropriação de sua força de trabalho, bem como sujeito ao processo de alienação, instituições e governos esperam que o assistente social atue “[...] a favor dos interesses do capital [...]”, como afirma Vanconcelos (2015, p. 37). Entretanto, o Projeto Ético Político desafia o profissional a contrariar os interesses dominantes, saindo na defesa dos interesses dos trabalhadores. Para Vasconcelos (2015), trata-se de escolher, porque o ser social é capaz dessa escolha consciente. “O ato de escolher na sociedade capitalista o lado do trabalho/trabalhadores em detrimento dos interesses do capital é uma opção ético-política assentada numa análise crítica da sociedade do capital [...]” (VASCONCELOS, 2015, p. 60).

Salienta-se, porém, que essa escolha nem sempre é orientada pelos princípios éticos políticos da profissão, mas, muitas vezes, ela é ofuscada pela materialidade das relações de poder presentes no cotidiano das instituições. Isso remete à dimensão ético-política do Serviço Social, como um elemento do tripé da formação e exercício profissional, ao lado das dimensões teórico-metodológica e técnico-operativa. Entretanto, para a autora, essa opção “[...] só tem possibilidade de se objetivar [...] a partir de uma práxis criativa, consciente, radicalmente crítica, reflexiva e coletiva [...]” (VASCONCELOS, 2015, p. 60). Diante das prerrogativas profissionais, não é possível ver uma luta entre desiguais e não tomar partido, ou seja, não escolher um lado. Todavia, de que lado estão os assistentes sociais? Quais são as suas vivências e as condições éticas e técnicas para o seu exercício profissional nos espaços de política de combate à pobreza? As prerrogativas profissionais colocam para o assistente social a garantia de direitos sociais como um dos princípios éticos. Nesse sentido, quais são as potencialidades do exercício profissional para a garantia de direitos sociais na política de combate à pobreza?

Para dar conta do objetivo proposto, as discussões estão organizadas da seguinte forma: 3.1) Desenhando o exercício profissional do assistente social a partir do contexto da década de 1990; 3.2) As vivências do assistente social e as condições éticas e técnicas para o

exercício profissional nos espaços de política de combate à pobreza; 3.3) A direção social da profissão de Serviço Social: vivências e garantias nos espaços de política de combate à pobreza; 3.4) As potencialidades do exercício profissional do assistente social para a garantia de direitos sociais na política de combate à pobreza.

### 3.1 DESENHANDO O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL A PARTIR DO CONTEXTO DA DÉCADA DE 1990

Antes de trazer os dados da pesquisa de campo, consideramos importante pensar o exercício profissional do assistente social, para localizar esse profissional na sociedade capitalista e sua condição de sujeito trabalhador que vende sua força de trabalho em troca de um salário como todos os outros trabalhadores. O Serviço Social é uma especialização do trabalho coletivo na sociedade capitalista e é determinado pela divisão sociotécnica do trabalho. A sociedade do capital interpela o assistente social para atender às suas demandas e interesses e também coordena o processo de trabalho do profissional por meio da instituição. Nesse sentido, não é o assistente social que organiza o seu processo de trabalho. Ele também não tem o total controle e decisão sobre os recursos físicos, financeiros e humanos para o desenvolvimento de seu processo de trabalho (IAMAMOTO, 1998). Entretanto, o profissional pode, por meio da mediação, alcançar patamares de autonomia profissional, tanto no que concerne ao não atendimento de todas as necessidades do capital (priorizando as necessidades dos trabalhadores), quanto no diz respeito à conquista e organização de seu espaço de trabalho profissional. O assistente social não aceita todos os ditames do capital sem questionar, sem resistir e sem promover alguma mudança (dentro do que é possível na sociedade do capital), ao contrário, ele busca incessantemente o alcance dos direitos e da emancipação política. Para isso é preciso clareza das possibilidades e limites para o exercício profissional, sem cair no messianismo ou no fatalismo.

Segundo Iamamoto (1998), nesse processo de trabalho, o assistente social possui 1) matéria-prima, 2) meios/instrumentos e a 3) força de trabalho. A primeira trata das expressões da Questão Social materializada nos espaços de política de combate à pobreza, como a própria pobreza, que é uma expressão da desigualdade social, entre outras. O segundo diz respeito aos recursos físicos, financeiros e técnicos para o desenvolvimento do exercício profissional. E, por fim, o terceiro remete

ao trabalho vivo do profissional, que dispensa todas as suas energias físicas e psíquicas para desenvolver o seu processo de trabalho.

O assistente social é um trabalhador assalariado que vive as contradições que o universo do mundo do trabalho impõe à classe trabalhadora. No entanto, tem o papel de buscar a justiça e a igualdade social através de suas mediações nos espaços institucionais, onde cumpre “[...] funções determinadas na divisão social do trabalho na sociedade (BAPTISTA, 2009, p. 19).

A década de 1990 é um marco para o Serviço Social, pois é quando se assume, enquanto profissão, uma teoria social crítica que dá base para a construção de seu projeto ético político profissional (NETTO, 2006) e (BRAZ, s/d). A partir desse projeto, em construção desde então, apresenta-se a perspectiva emancipatória (CARDOSO, 2013), (LUIZ, 2011) e (SILVA, 2013) que questiona todas as demais perspectivas orientadoras da profissão nas décadas anteriores<sup>48</sup>.

O passo inicial desse processo foi dado no III Congresso da Virada em 1979, quando o Serviço Social rompe teoricamente com as práticas conservadoras e assume o processo de intenção de ruptura (NETTO, 2007). É a partir de então que o Serviço Social adota o legado marxista como orientador de seu exercício profissional, o que faz com que a profissão assuma o compromisso direto com a classe trabalhadora e suas demandas cotidianas. Essas demandas que aparecem no cotidiano, embora sejam clarividentes, nelas estão ocultas a essência da realidade social, à qual o profissional precisa desvendar. O legado marxista aponta para a construção de uma nova sociabilidade baseada na plena liberdade e emancipação (TONET, 2005 e 2010). A construção do projeto ético, político e profissional é processo de constantes transformações que exigem um sujeito coletivo e consciente, “[...] forte, organizado por meio de suas respectivas agremiações e com expressão social [...] Sujeitos coletivos expressam consciências partilhadas, são sujeitos que lutam por vontades históricas determinadas. [...] São forças sociais em presença” (MARTINELLI, 2009, p. 150).

Enquanto a profissão se redefine a partir da base marxista, a sociedade brasileira também passa por redefinições, tendo por base dois parâmetros contraditórios em movimento: a democratização e o ideário neoliberal. Por isso, para Yazbek (2009, p. 126), “Encontramo-nos no olho do furacão [...]”. Percebe-se que nessa década o Serviço Social vive dois movimentos entrelaçados: se por um lado está buscando a sua

---

<sup>48</sup>Para compreender quais foram essas perspectivas conferir Cardoso (2013) e Montaña (2009), só para citar alguns autores.

consolidação enquanto profissão participe da divisão social e técnica do trabalho, ou como uma especialização do trabalho coletivo (IAMAMOTO, 1998), com todas as suas consequências, por outro lado, ele está inserido no processo de luta pela implementação das políticas públicas previstas na Constituição Federal de 1988, na qual o assistente social foi sujeito ativo (BATTINI, 2009b), assim como no processo de luta contra o movimento neoliberal que, através da reforma do Estado, implementa o desmonte dos direitos sociais.

E, assim, o Serviço Social avança na década de 1990 com a lógica de construção de seu projeto profissional sob dois vieses: primeiro, desvendar o sistema capitalista e suas consequências para a classe trabalhadora, bem como as suas demandas a serem sanadas através das políticas sociais onde a profissão está inserida; segundo, reafirmar “[...] no exercício cotidiano de nossa prática, de nosso projeto profissional, seus valores, seus objetivos, os conhecimentos teóricos que o sustentam, os saberes interventivos e tecnológicos e suas principais expressões” (YAZBEK, 2009, p. 124). Para Martinelli (2009), é no cotidiano que o profissional constrói as suas intervenções e é nele também que é desafiado a dar sentido e direção ao seu exercício.

O *locus* do exercício profissional são as instituições, lugar do complexo e do contraditório, espaço onde as demandas dos trabalhadores se revelam. Do profissional é exigido uma resposta imediata aos problemas nem sempre imediatos (COELHO, 2013), mas complexos e relativos ao modo de produção capitalista. Nesse sentido, “[...] suas ações se fazem em realidades sociais concretas, em condições previamente dadas, em uma sociedade de mercado, em que os conhecimentos e as práticas assumem dimensões próprias” (BAPTISTA, 2009, p. 18). É no cotidiano, no chão da vida que as expressões da Questão Social se apresentam e requerem respostas dos assistentes sociais “[...] muito concretas, socioeconômicas e políticas de uma sociedade extremamente diversificada, colocando-se diante de problemas muito específicos” (BAPTISTA, 1998, p. 115). As instituições, como espaço do exercício profissional, mantêm o domínio tanto dos recursos quanto da estrutura institucional, e são também o chão onde se movimentam as correlações de forças (FALEIROS, 1991). Todavia, é dentro desse espaço que o profissional elabora o seu modo interventivo, pois nele “[...] não tem apenas que analisar o que acontece, mas tem que estabelecer uma crítica, tomar uma posição e decidir por um determinado tipo de intervenção” (BAPTISTA, 1998, p. 115).

É no descortinamento da realidade, através do processo de aproximações sucessivas do real (MUNHOZ, 2006), que o assistente

social vai construindo as suas especificidades interventivas, de acordo com as necessidades dos usuários em cada espaço institucional e também de acordo com o conhecimento teórico, ético e político que adquire desde a formação inicial e durante seu processo de formação permanente.

No cotidiano do exercício profissional estão as diversas políticas públicas, onde o profissional atua na perspectiva da garantia de direitos. A defesa dos direitos sociais, tendo em vista a ampliação da cidadania, é um dos princípios fundamentais do Código de Ética do assistente social (CFESS, 1993a). O assistente social participa do processo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas nos espaços sócio-ocupacionais. Entretanto, a garantia de direitos aos usuários não depende apenas de sua vontade, sua técnica e estratégias, mas, acima de tudo, de um conjunto de premissas que, no modelo neoliberal atual, trabalham pelo desmonte dos direitos que foram historicamente conquistados. São dois movimentos entrelaçados que desafiam o exercício profissional: por um lado, o exercício profissional busca a efetivação das políticas públicas que vêm de um longo processo de lutas; e, por outro, o modelo neoliberal traz uma avalanche de reformas que põem em risco tudo o que fora conquistado pelos trabalhadores em meio aos conflitos e contradições. Não só colocam em risco, mas desmontam mesmo, fazendo com que os trabalhadores tenham perdas irreparáveis com relação aos seus direitos. Assim, é importante considerar o papel fundamental das políticas públicas no que se refere à garantia de direitos de cidadania dos trabalhadores, mesmo consciente de que nenhuma delas possuem ações capazes de interferir na ordem social vigente. Também é fundamental compreender que o exercício profissional do assistente social pode ser “[...] a possibilidade de construção de direitos e iniciativas de ‘contradesmanche’ de uma ordem injusta e desigual” (YAZBEK, 2009, p. 126).

Nesse ínterim, o Serviço Social aprende a lidar com as contradições na construção da hegemonia profissional, quanto ao processo de consolidação das políticas públicas na perspectiva de direito social, num processo de aproximações sucessivas que descortina a realidade social e política em seu cotidiano. “Nos últimos vinte anos da trajetória do Serviço Social no Brasil, o seu compromisso voltado para o horizonte da construção de uma nova ordem societária foi fecundo, nos limites de um possível histórico” (BATTINI, 2009, p. 134). É com essas prerrogativas que iremos debater as vivências do exercício profissional do assistente social nos espaços de execução de políticas de combate à pobreza.

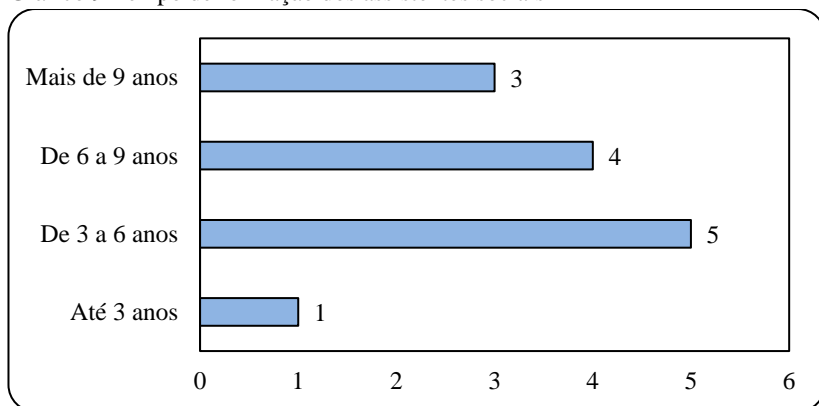


Nas seções que seguem apresentamos e analisamos os dados da pesquisa de campo, tanto do questionário respondido pelos assistentes sociais, como também os depoimentos destes sujeitos coletados através da entrevista. Como já foi mencionado, foram 13 municípios eleitos para compor o campo empírico da pesquisa. Tivemos resposta positiva dos 13 municípios, contando com a participação de 01 assistente social de cada. Como o participante é livre para responder ou não a um instrumental de pesquisa, o resultado ficou o seguinte: 13 assistentes sociais responderam ao Questionário (Apêndice B) que tratou das condições oferecidas pelo Estado (na esfera municipal) para o exercício profissional nos espaços de execução de políticas de combate à pobreza no Centro Sul do Estado do Paraná; 10 assistentes sociais aceitaram participar da entrevista pessoalmente, 02 encaminharam as respostas das questões norteadoras da entrevista por e-mail e 01 não aceitou participar da entrevista (Apêndice C). Para nomear os sujeitos participantes atribuímos a sigla AS que significa assistente social e o número da participante. Assim, cada trecho de depoimento está identificado com as siglas que corresponde à cada participante, sendo: AS.1, AS.2, AS.3, AS.4, AS.5, AS.6, AS.7, AS.8, AS.9, AS.10, AS.11, AS.12. Importante frisar que todos os depoimentos desses sujeitos estão colocados no texto em **negrito**, como uma forma de destacar suas análises, tanto da realidade quanto de seu exercício profissional.

### **3.2 AS VIVÊNCIAS DO ASSISTENTE SOCIAL E AS CONDIÇÕES ÉTICAS E TÉCNICAS PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL NOS ESPAÇOS DE POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA**

O texto que segue apresenta a configuração do espaço institucional no qual o assistente social está inserido, assim como a caracterização desses sujeitos. Os profissionais que participaram da presente pesquisa (todas mulheres) encontram-se na faixa etária entre 25 e 44 anos de idade. Sua formação profissional se deu em instituições de ensino presencial, sendo 09 em instituições públicas e 04 em instituições privadas. O tempo de formação varia entre 03 e mais de nove anos, como pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 9 Tempo de formação dos assistentes sociais



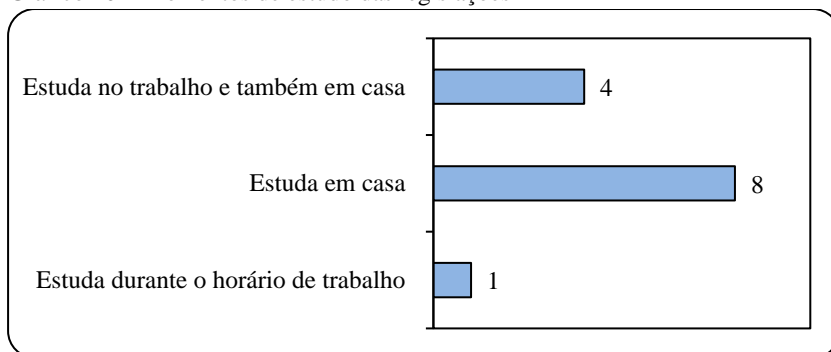
Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Percebe-se, pois, que a maioria das profissionais que participaram já possuem alguma experiência significativa de exercício profissional. Destas profissionais, nenhuma possui graduação em outra área, além de Serviço Social. E nove delas têm especialização em diversas áreas, como: Educação Especial, Ciência da Família, Seguridade Social, Políticas Públicas, Gestão Social e Didática e Metodologia do Ensino Superior. É importante salientar que 03 delas fizeram especialização em Seguridade Social.

Sabe-se que no exercício profissional cotidiano, em especial para quem atua com políticas públicas, existe um número expressivo de legislações da área que os profissionais precisam dar conta de entender a fim de operar o direito. Como a Política de Assistência Social tem crescido de forma expressiva nos últimos anos, suas legislações vêm sendo constantemente aprimoradas, sobrecarregando de trabalho o profissional, além das demandas cotidianas. Pensando nisso é que foi perguntado às profissionais em que momentos de seu trabalho no CRAS elas estudam as legislações ou outros materiais, ou se elas levam para casa o material para estudar. O resultado aparece no gráfico a seguir.

Gráfico 10 – Momentos de estudo das legislações



Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

É notório e estarrecedor que a maioria das profissionais leva as legislações pertinentes à área para estudar em casa, compreendê-las e depois operar os direitos sociais a partir do que prevê a legislação. Esse fato provoca várias questões que impactam no exercício e no ser profissional do assistente social: 1) gera nas profissionais certo sentimento de satisfação por perceber o quanto a Política de Assistência Social cresceu na perspectiva dos direitos sociais nos últimos anos; 2) ao mesmo tempo em que a profissional passa a cobrar dos gestores a aplicação da legislação, que nem sempre é implementada, e nem todos (ou a maioria) dos gestores não estão dispostos a fazê-la; também serve-lhe de ferramenta para as suas lutas; 3) mas, não dá pra ignorar que gera o desgaste físico e psíquico pela sobrecarga de trabalho, pois a profissional não se desliga de seu trabalho e não usufrui de seu descanso junto aos seus ao levar essas legislações para a casa; 4) e, por último, a sobrecarga de trabalho associada ao montante de legislações da área que a profissional tem que dar conta dificulta a possibilidade e a necessidade de manter sua formação profissional de forma permanente através do aprofundamento da dimensão teórico metodológica que dá sustentação (sem ser mais importante) à dimensão ético política que reflete diretamente na dimensão técnico operativa.

Apesar desse fator, das 13 profissionais, 09 responderam que continuam estudando (educação formal) e 04 responderam que não. Então, foram colocados no questionário alguns motivos que justificariam o fato de não continuar estudando, haja vista ser esta uma responsabilidade ética do profissional. Esses motivos foram: não ter tempo para estudar; ter que dar conta de estudar as legislações da política;

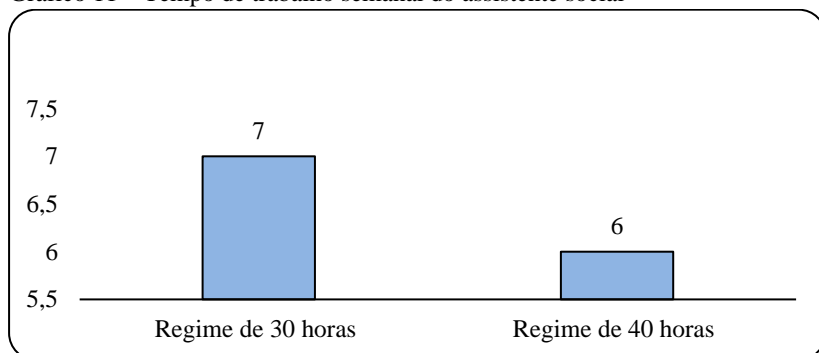
pensar que o estudo possa ter sido suficiente no período da graduação; pensar que os livros/textos acadêmicos não contribuem muito para o exercício profissional no cotidiano (uma vez que é recorrente entre profissionais o distanciamento entre teoria e prática) e não possuir acesso aos livros/textos acadêmicos atualizados. Salienta-se, aqui, que o exercício profissional é uma relação teórico-prática constante. Na práxis existe uma teoria que está orientando o sujeito da ação, ainda que isso esteja consciente para o sujeito ou não, mas o fato é que a teoria é iluminadora da prática. Quando essa relação teoria e prática não é consciente, os sujeitos tendem a dizer que “na prática a teoria é outra”, conforme Santos (2010).

Dentre esses possíveis motivos, as 04 profissionais que não continuam estudando apontaram os seguintes: 03 disseram não ter tempo para estudar porque precisam dar conta de estudar as legislações e apenas 02 disseram que não possuem acesso a livros/textos atualizados. Diante desse resultado, confirmam-se os dados colocados no gráfico 10. De fato, depois de formadas e em exercício profissional, essas assistentes sociais (em específico) usam o seu tempo de folga (descanso que lhe é de direito) para dar conta de compreender e interpretar as legislações da área em que atuam, no caso aqui, da Política de Assistência Social. O risco eminente dessa prática é a criação ou o aprofundamento de uma prática apenas instrumental, desligada e desconexa das dimensões teórico-metodológica e ético-política, uma vez que pode estar profundamente vinculada apenas à aplicabilidade da lei e às normativas regidas nos manuais de orientações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O questionário também trouxe dados sobre as condições de trabalho das profissionais participantes da pesquisa. Através dele foi perguntado se elas são concursadas, contratadas com registro em carteira ou sem registro em carteira, através de um contrato temporário e precário ou outra situação. Das 13 profissionais 11 são concursadas, 01 contratada com registro em carteira e 01 contratada através de regime de licitação com contrato precário e sem cobertura da Previdência Social. As concursadas possuem regime próprio de previdência, o qual garante-lhes todos os direitos nessa área. Aquela que é contratada com registro em carteira possui a cobertura da Previdência Social e a assistente social que é contratada de forma precária possui cobertura da Previdência Social porque ela contribui de forma autônoma. É importante perceber que o profissional de Serviço Social, além de defender o direito dos trabalhadores precisa lutar pela defesa de seus direitos enquanto trabalhador, pois o profissional também é usuário das políticas públicas.

Através do questionário se buscou ainda trazer dados sobre as horas de trabalho das profissionais. Sabe-se que o Serviço Social, enquanto categoria vem lutando para a aprovação da Lei nº 12.317, de 27 de agosto de 2007 (CFESS, 2007), que trata do regime de 30 horas de trabalho. A lei preconiza que as instituições que contratam assistentes sociais devem atualizar o regime de trabalho para 30 horas sem prejuízos de seu salário. Observa-se através do gráfico a seguir como está essa questão entre as assistentes sociais de 13 municípios da região Centro Sul.

Gráfico 11 – Tempo de trabalho semanal do assistente social



Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

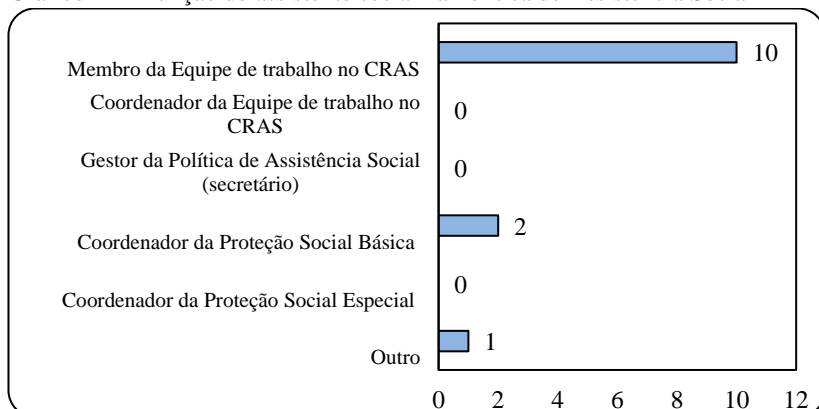
Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Percebe-se, praticamente, que está em 50% a aplicabilidade da lei das 30 horas, sendo que 07 responderam que trabalham 30 horas e 06 trabalham 40 horas. Esse é o resultado da luta dos profissionais nessa região para conquistar na prática o que preconiza a referida lei, uma vez que não se trata da vontade dos gestores municipais. Todavia, segundo o CFESS (2011), em seu Observatório para as 30 horas, estados e municípios, imediatamente à aprovação da lei foram tratando de aplicá-la. Não é o que aparece na presente pesquisa, pois os profissionais precisaram empreender movimentos e lutas para conquistá-las. No Centro Sul do Estado do Paraná a conquista das 30 horas está apenas sendo efetiva em pouco mais de 50% dos municípios. Sem dúvida que as 30 horas de exercício profissional é uma conquista, em termos de legislação, mas ainda na região acima citada precisa ser uma conquista da profissão.

Por muitos e longos anos o Serviço Social foi tido como uma profissão tipicamente e unicamente executora de serviços, o que fez com que a profissão sofresse inúmeras críticas, como a que faz Netto (2011a), ao afirmar que a profissão foi, durante muito tempo, executora de tarefas terminais. Isso tem mudado, pois cada vez mais os profissionais vêm

conquistando novos espaços de atuação profissional, dentre eles importantes espaços de coordenações e chefias. Com a NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2007), os espaços de coordenações dos CRAS e CREAS foram ampliados, criando, assim, as possibilidades do assistente social ser o coordenador desses equipamentos. Sobre essa questão foi perguntado no questionário qual é a função que o profissional ocupa na Política de Assistência Social, e as respostas foram as seguintes:

Gráfico 12 – Função do assistente social na Política de Assistência Social



Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

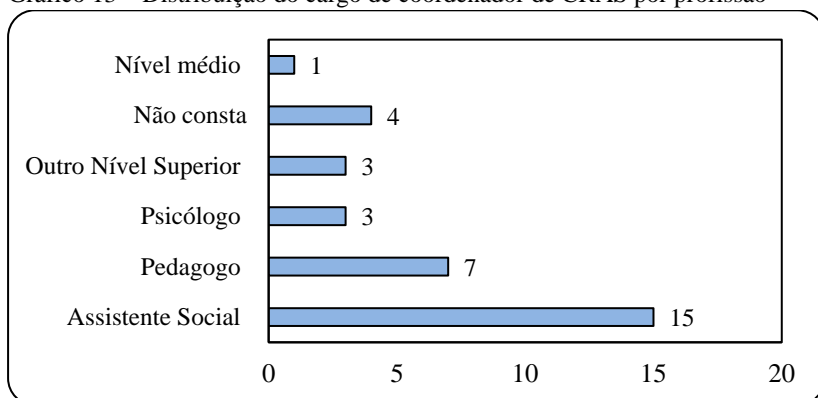
Apesar de a profissão ter conquistado os espaços de gestão e coordenação de forma geral no Brasil, no Centro Sul do Estado do Paraná esse ainda é um desafio a se enfrentar. Dos 13 municípios que fizeram parte do campo empírico da pesquisa, em apenas 02 o assistente social ocupa o cargo de coordenador da Proteção Social Básica. Trata-se de um cargo instituído pela Secretaria de Assistência Social, onde um único profissional é responsável pela Proteção Social Básica desenvolvida por meio de todos os CRAS existentes no município. Nos demais, o profissional é membro da equipe de trabalho, o que significa que não tem um cargo de coordenação, nem mesmo do CRAS. É importante ressaltar que entrevistamos apenas 01 profissional de cada município que atua no CRAS. No entanto, os 13 municípios que compõem o campo empírico da pesquisa possuem 45 assistentes sociais, sendo 43 mulheres e 02 homens. Não conformados com esse resultado, procuramos investigar qual é o cargo que os demais profissionais ocupam nos municípios, uma vez que pode ser mera coincidência o fato de terem participado da pesquisa apenas profissionais que não ocupam um cargo de coordenação. E o que

descobrimos acerca disso será exposto em forma de gráfico na sequência da discussão.

A região do Centro Sul do Estado do Paraná conta com 29 municípios e 33 CRAS, os quais são atendidos por 45 assistentes sociais. É importante salientar que a maioria dos municípios possui apenas 01 assistente social no CRAS (isso justifica o motivo de não poder dizer quais são os municípios cujos assistentes sociais aceitaram participar da pesquisa). Para aprofundar essa questão, realizou-se uma pesquisa numa das ferramentas do SUAS, alimentadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que é o Suas Visor. Essa ferramenta é de livre acesso, e é nela que se pode encontrar informações diversas sobre a gestão do SUAS, inclusive sobre os seus equipamentos, como CRAS, CREAS, entre outros.

No gráfico a seguir observa-se como está colocada em 2016 a distribuição dos cargos de coordenações dos 33 CRAS nos 29 municípios da região acima mencionada.

Gráfico 13 – Distribuição do cargo de coordenador de CRAS por profissão



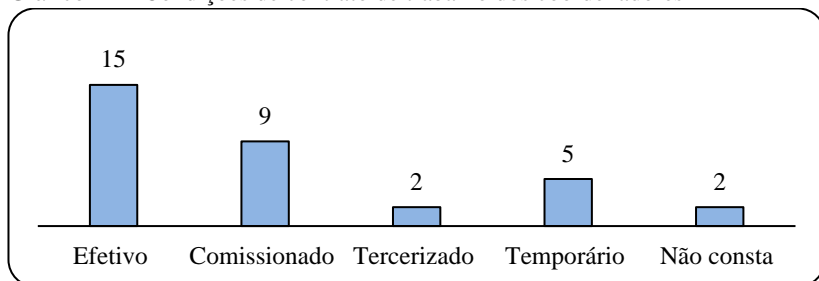
Fonte: Suas Visor, acesso em maio de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Confirma-se, pois, que foi coincidência o fato dos participantes da pesquisa não serem coordenadores de CRAS. Logo, percebe-se que o assistente social é o profissional que mais ocupa o cargo de coordenação dos CRAS, ficando em segundo lugar o Pedagogo e em terceiro o Psicólogo. Entretanto, o que chama a atenção são os 03 coordenadores de outro nível de formação não identificada, o coordenador de nível médio (o que não é permitido segundo a NOB/SUAS) (BRASIL, 2005), e os 04 CRAS que não constam quem são os seus coordenadores. Pode ser que

esses últimos estejam sem coordenações, por isso não constem no sistema. Vale ressaltar que na região toda, apenas 01 assistente social está como gestor geral da Secretaria de Assistência Social, mas esse profissional é vinculado ao partido político que está na atual gestão do município. Já que mencionamos a quantidade de assistentes sociais da região, apresentamos, no gráfico a seguir, o tipo de contrato de trabalho ao qual estão vinculados.

Gráfico 14 – Condições de contrato de trabalho dos coordenadores



Fonte: Suas Visor, acesso em maio de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

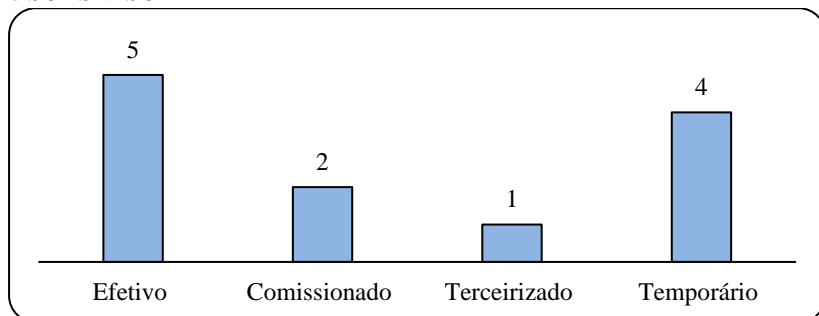
Dos 33 coordenadores de CRAS, apenas 15 são efetivos, sendo que a NOB/SUAS (BRASIL, 2005) recomenda que, inclusive todos os profissionais dos equipamentos sejam efetivos, e o coordenador também. E, desses, 16 vivem condições de trabalho suscetíveis ao controle dos seus gestores municipais (não que os profissionais concursados não sofram o controle dos gestores municipais, mas o que queremos dizer é que os que possuem um contrato precário sofrem muito mais o controle dos seus gestores). Todos os contratados são escolhidos e definidos pelo gestor municipal e sua permanência, tanto no cargo de coordenador do CRAS, como de membro da equipe, depende unicamente da vontade de seus contratantes. Para Couto (2011, p. 116), o trabalho ainda é um desafio, pois se constitui como um importante “[...] obstáculo ao desenvolvimento da Política de Assistência Social nos Municípios e Estado [...], sobretudo no que se refere à quantidade, remuneração e capacitação dos trabalhadores para o exercício das atividades referentes aos processos de planejamento e execução das ações”. Sua pesquisa mostrou que esses obstáculos são enfáticos na região Norte e Nordeste, porém, percebe-se, através dessa pesquisa, que no Centro Sul do Estado também ocorre a mesma problemática.

Voltando agora à caracterização dos 13 assistentes sociais que participaram da pesquisa; apesar desse saldo positivo no que se refere ao



lugar ocupacional do assistente social na região, como visto no gráfico 14, percebe-se que o quadro muda quando se refere ao tipo de contrato de trabalho que esse profissional tem, como se pode visualizar no gráfico 15, que trata dos dados coletados no SUAS VISOR da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

Gráfico 15 – Condições de contrato de trabalho dos assistentes sociais, segundo o SUAS VISOR

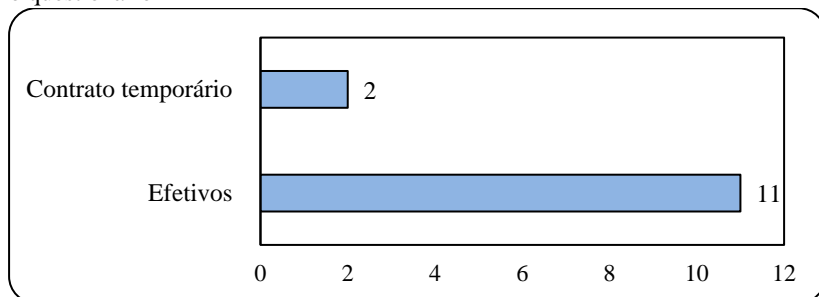


Fonte: Suas Visor, acesso em maio de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Nota-se que dos 13 assistentes sociais participantes da pesquisa, apenas 05 são efetivos, os outros 07 profissionais têm contratos precários de trabalho e 01 não respondeu. Todavia, foi detectada uma incoerência diante dos dados coletados através do questionário que os profissionais responderam. Vejamos como fica a questão do contrato de trabalho através dos dados do questionário, ou seja, auto declaração dos profissionais.

Gráfico 16 – Condições de contrato de trabalho dos assistentes sociais, segundo o questionário



Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

É possível notar que há incoerência entre os dados que estão registrados no SUAS VISOR e aqueles declarados pelos profissionais. Em todo caso, tendo em vista que há dúvida se os dados registrados no sistema são verdadeiros, optamos pelos dados do questionário, uma vez que ele foi respondido pelos profissionais que estão no cotidiano da profissão, ou seja, estão inseridos na realidade tal qual ela é, sem véus, simulacros ou camuflagens.

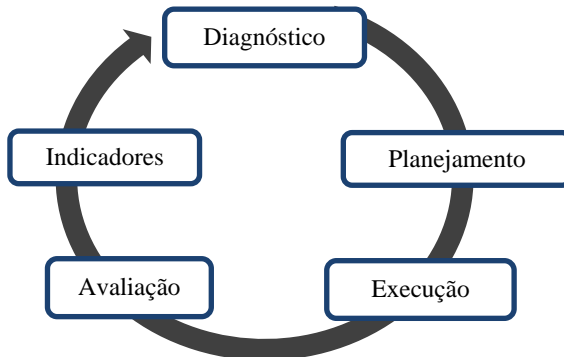
Em todo caso, o assistente social conquistou melhores condições de contrato de trabalho nos espaços da Política de Assistência Social, mas esse ainda é um caminho a ser percorrido. Trata-se da necessidade de os municípios efetivarem o que prevê as normativas sobre a gestão do trabalho no SUAS. Isso pode estar atrelado a pelo menos duas questões: 1) pode ser que o vínculo de trabalho precário dos profissionais seja interessante para o gestor municipal no sentido de poder exercer maior controle sobre suas ações; 2) mas pode se tratar também de uma questão econômica, uma vez que os profissionais não efetivos têm remunerações inferiores aos profissionais efetivos, especialmente aqueles que participam de licitações ou pregões eletrônicos para trabalhar nas prefeituras. Em todo caso, uma coisa é certa: profissionais que atuam nos espaços públicos vivem as mesmas dimensões da exploração e expropriação de força de trabalho no viés imposto pelas relações sociais capitalistas; porém, concernente às relações de trabalho nos espaços municipais, aqueles que não possuem um contrato via concurso público, tendem a estar mais vulneráveis ao controle dos seus contratantes, como todos os trabalhadores em qualquer instituição empregatícia.

Como se pode perceber, o assistente social é constantemente desafiado em seu exercício profissional cotidiano. Os desafios perpassam não apenas as questões microinstitucionais, mas macrossociais também relacionados ao universo do mundo do trabalho que expropria sua força de trabalho em condições perversas de exploração. Não se trata apenas das relações de trabalho impostas pelo capital, mas também de relações culturais típicas da sociedade brasileira.

As questões institucionais desafiam o assistente social no que se refere às correlações de forças, às condições de trabalho, às questões éticas e técnicas, aos fenômenos históricos do assistencialismo, clientelismo, patrimonialismo e troca de favores, entre outros. E as dimensões macro, supramencionadas por Martinelli (2009), que são impostas pelo modo de produção capitalista incidem nos princípios do projeto ético, político e profissional do assistente social, mexendo com a dimensão teleológica do Serviço Social.

Outro elemento que foi analisado no processo de pesquisa foi a questão do planejamento. Através da observação, percebe-se que as instituições encontram dificuldades quanto ao planejamento de suas ações, em especial na vivência do ciclo de gestão das políticas públicas. Esse ciclo, minimamente, seria o seguinte:

Organograma 8 – Ciclo da gestão de políticas públicas

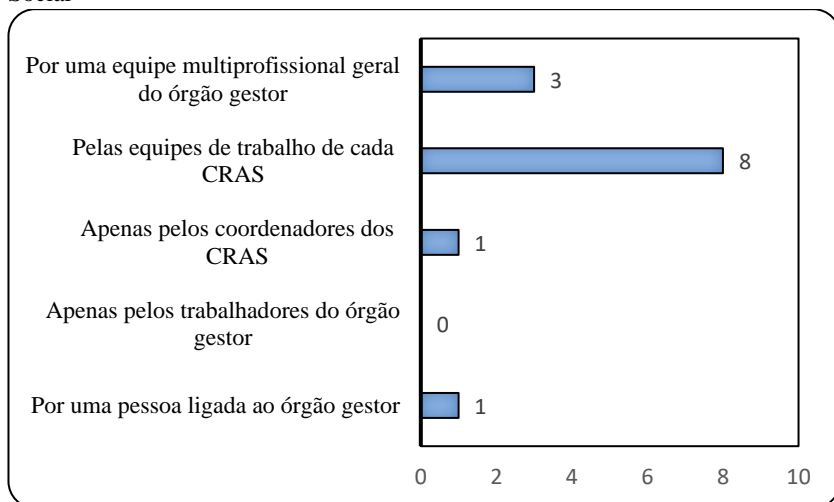


Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

A gestão de uma política pública passa, minimamente, por esses caminhos para o seu desenvolvimento: observa e analisa a realidade para diagnosticar as demandas nela presentes; em seguida, planejam-se as intervenções para atender a essas demandas; executam-se as ações; depois avaliam-nas, para perceber até que ponto elas impactaram a realidade. E, a partir da realização dessas etapas, criam-se novos indicadores para recomençar o ciclo da gestão. É importante ressaltar que todos esses momentos (que não são separados) devem ser monitorados através de indicadores próprios para cada fase e também devem estar constantemente submetidos ao controle social de toda a sociedade, em especial, dos usuários dos serviços. Diante disso, nota-se que os profissionais que atuam nos CRAS não vivenciam plenamente essas etapas do ciclo da gestão.

Perante esse contexto perguntamos aos profissionais participantes da pesquisa se a instituição realiza planejamento de suas ações, sendo que 12 responderam que sim e 01 respondeu que não. Então, buscou-se saber de que forma esse planejamento é realizado, o que pode ser mostrado no gráfico a seguir:

Gráfico 17 – Por quem é realizado o planejamento da Política de Assistência Social



Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

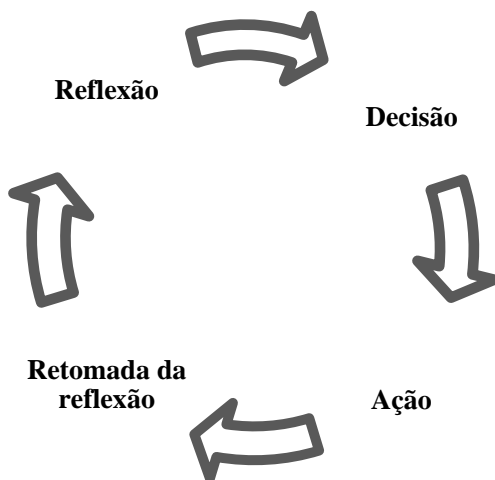
O planejamento das ações funciona da seguinte maneira: os profissionais de cada equipamento realizam seu planejamento junto com sua equipe em cada território. Em seguida, encaminha-se esse planejamento para o gestor da Assistência Social na secretaria. E esse planejamento é incorporado ao Plano Municipal de Assistência Social, para depois ser enviado ao Conselho Municipal de Assistência Social para ser discutido. É importante frisar que existe dificuldade no que concerne ao controle social no caso do planejamento nos municípios, pois o Plano Municipal de gestão da política normalmente chega ao conselho apenas para a reunião de discussão e aprovação, e, portanto, os conselheiros tomam conhecimento dele apenas num resumo que é feito na reunião. O que naturalmente acontece é uma discussão muito simples e rápida, que não favorece, de fato, o controle social por parte dos conselheiros, uma vez que não permite (por conta do prazo de entrega que normalmente é escasso) questionamentos mais detalhados para redirecionamento de alguma ação ou discussão aprofundada sobre o orçamento.

Dos 13 municípios, em 08 as equipes dos CRAS conseguem fazer o planejamento em seus territórios e os outros 03 centralizam o planejamento no órgão gestor como se esse pudesse dar conta de conhecer cada território, suas demandas e necessidades, 01 centraliza o

planejamento na pessoa do coordenador do CRAS e 01 é realizado apenas por uma pessoa.

O planejamento possui algumas etapas, segundo Baptista (2000), que configuram um processo racional, dinâmico e contínuo. Percebe-se que o processo, descrito no organograma subsequente, tem completa harmonia com o organograma 1, do ciclo do planejamento na gestão pública.

Organograma 9 – O processo de planejamento



Fonte: Baptista (2000, p. 15-16).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

A reflexão é o início de tudo. Reflete-se sobre a realidade social, a qual pode ser mensurada pelos indicadores sociais elaborados por instituições de pesquisa no país, ou por indicadores sociais que as próprias equipes de profissionais podem desenvolver a partir de pesquisa da realidade social em seus territórios. Portanto, trata-se de ir desde “[...] conhecimento dos dados, à análise e estudo de alternativas, à superação e reconstrução de conceitos e técnicas de diversas disciplinas relacionadas com a explicação e quantificação dos fatos sociais [...]” (BAPTISTA, 2000, p. 15). Com essa reflexão é possível aproximar-se da realidade social presente naquele território e decodificar suas demandas, definindo aquelas que são da competência da política.

O assistente social possui formação teórico-metodológica capaz de dar conta de desmistificar a realidade social em cada território, considerando as suas particularidades. E é preciso usar a crítica para

construir a própria intervenção, sem desconsiderar todos os entraves que podem incidir sobre o exercício profissional de um sujeito que vende sua força de trabalho na sociedade do capital. Para Sarmiento (2014, p. 160), “[...] há em nossa intervenção profissional um ser profissional expresso na radicalidade em vivenciar o exercício da crítica” (SARMENTO, 2014, p. 160). É exigido do profissional que seja crítico em meio às suas ações, que muitas vezes são realizadas de maneira rotineira, burocrática e permeadas por interesses particularistas, em especial por parte daqueles que detêm o poder nos espaços ocupacionais. No entanto, o autor alerta que para pensar a intervenção do assistente social é necessário lembrar que nele há a:

[...] expressão de toda a humanidade, uma totalidade complexa, formada do material e do imaterial, do objetivo e do subjetivo, significa dizer que não somos apenas o que existe, há camadas que guerreiam, encantos e desencantos, alegrias e tristezas, corpo, razões, emoções e sentimentos, linguagem, ética, técnica e política (SARMENTO, 2014, p. 160).

Pensar a intervenção profissional é considerar o fato de que o assistente social é um trabalhador que vive as dimensões da exploração capitalista tanto quanto os demais trabalhadores. Só que um dos princípios que ele assume é fundamental: garantir direitos aos trabalhadores, na busca da consolidação do Estado democrático de direito. Entretanto, isso não lhe tira o fato de ser trabalhador. “Portanto, ser profissional se faz nos processos da vida humana, na tentativa de responder às necessidades e possibilidades postas pelo trabalho humano em sua sociabilidade, ou seja, são profissionais que interferem nas formas de organização da vida social” (SARMENTO, 2014, p. 170).

A partir desse viés, é importante salientar que o fato do profissional ter formação para prover a análise crítica da realidade não se dá de forma automática. É preciso que ele movimente um arcabouço de conhecimentos teóricos, éticos e técnicos para descortinar as expressões da Questão Social transformada em demandas dos trabalhadores que requerem respostas profissionais. Essa reflexão exige dos profissionais a decisão de agir sobre determinada realidade pesquisada. Essa etapa diz respeito “[...] à escolha de alternativas, à determinação de meios, à definição de prazos [...]” (BAPTISTA, 2000, p. 15). É o momento de planejar as ações tendo presente as necessidades, os recursos (físicos e humanos) para empreender a intervenção. Só depois desse processo todo

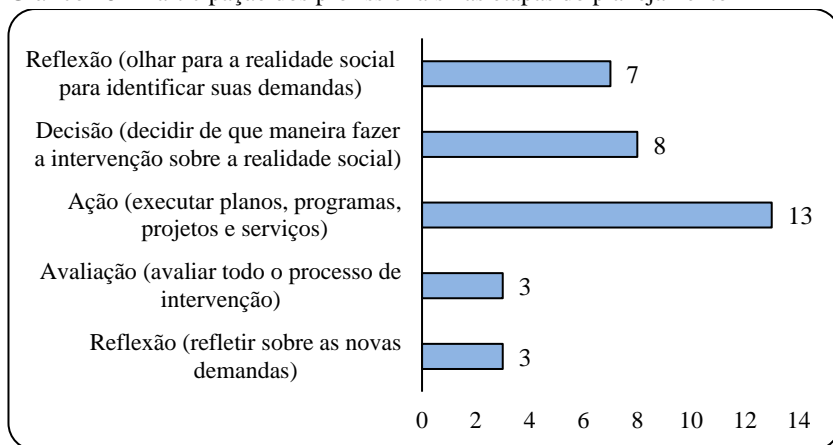
é que chega o momento de agir, ou seja, o momento de executar o que foi planejado.

A ação “É o foco central do planejamento” (BAPTISTA, 2000, p. 15), mas não é isolada e muito menos solitária. Ela depende de toda uma preparação anterior e projeta novas reflexões, planejamentos e ações futuras, pois na ação, mediante o monitoramento, se pode perceber outras demandas que podem e precisam ser atendidas em ações posteriores. Depois disso, a etapa da avaliação desperta novamente a reflexão; e, dessa maneira, o ciclo do planejamento recomeça por tempos infinitos. Portanto, não se trata de vivenciar e dinamizar o ciclo da gestão apenas por uma questão burocrática ou porque a lei assim exige. O ciclo do planejamento de forma articulada, interdependente e competente contribui de forma qualitativa para o enfrentamento das demandas sociais, impactando, dessa forma, na vida dos sujeitos demandatários dos serviços.

Sarmiento (2014) afirma que, atualmente, quando as instituições requisitam profissionais não exigem deles apenas o atendimento de demandas emergenciais, mas a “[...] organização das secretarias de assistência social, como um conjunto de práticas que partem da identificação e priorização de problemas, com base em informações, dados e indicadores sociais, para então definir objetivos, metas e estratégias [...]” (SARMENTO, 2014, p. 175). Nesse sentido, o exercício profissional do assistente social se torna cada vez mais desafiador, exigindo mais formação teórica, ética e técnica de forma articulada, interdependente e continuada.

Por conta da observação da atuação profissional nos municípios, percebíamos que o processo de planejamento feito pelos profissionais nos equipamentos não passava por esse ciclo dinâmico, contínuo e racional, mas a maioria dos profissionais conseguia vivenciar continuamente apenas a ação. Nesse sentido, foi perguntado aos profissionais de quais etapas do planejamento eles participavam, e as respostas podem ser visualizadas no gráfico a seguir.

Gráfico 18 – Participação dos profissionais nas etapas do planejamento



Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Através do gráfico é possível visualizar que os 13 profissionais que responderam ao questionário são executores das ações; apenas 07 e 08 participam do processo de identificação das demandas, bem como da decisão de como intervir; e apenas 03 profissionais participam do processo de avaliação e diagnóstico para as próximas intervenções. Isso demonstra que a profissão de Serviço Social ainda permanece predominantemente como uma profissão executora de serviços. É importante frisar que o fato de ser uma profissão interventiva não lhe tira a necessidade de viver todo um processo articulado e interdependente de planejamento para identificar as demandas, decidir, agir e avaliar a intervenção. Salienta-se, pois, que o agir é apenas uma etapa do processo de intervenção; é uma etapa importante, se consideramos a profissão com característica interventiva, mas não pode ser vivenciada de forma isolada das demais etapas. Se isso é feito, a profissão ainda faz jus à crítica de ser executora de serviços terminais (NETTO, 2011a).

A questão do diagnóstico da realidade social ainda é frágil, porém, mais frágil é a avaliação das ações desenvolvidas. A não vivência desse processo como um todo é um dos elementos geradores de frustrações (identificado nas entrevistas analisadas na sequência). Como não se vivencia o processo como um todo, não se reconhece os resultados do próprio trabalho. Com isso, não é possível saber se seu trabalho está impactando nas demandas e necessidades dos usuários atendidos e também não se tem possibilidade de avaliar até que ponto toda a sua ação



empreendida no cotidiano tem dado resultado para a construção da Política de Assistência Social. Além disso, mais agravante do que não conhecer o resultado de seu trabalho, quando os profissionais não conseguem visualizar quais são os elementos dificultadores ou impeditivos de um exercício profissional que constrói mudanças e quem sabe até transformações na vida de indivíduos e sujeitos sociais, a frustração é ainda maior. E como não reconhecem, e por excesso de crítica, acabam por colocar em suas costas o peso de responsabilidades que não são suas.

E quanto à pergunta feita por Sarmento (2014, p. 161) “Carregamos um fardo pesado de eterna culpa diante de tão complexas determinações sociais? Nos tornamos um mero executor de pautas de ações tecnocráticas, rotineiras e burocráticas, um negativismo ou ‘um gás paralisante qualquer?’” Através dos dados desta pesquisa se pode inferir que sim. Os profissionais carregam a culpa pela não efetividade dos direitos sociais e pela não visualização das vivências dos princípios do projeto ético político profissional. Claro que o fato de assumir o planejamento como proposto pelas políticas públicas não retira do cotidiano as dimensões micro e macro do exercício do trabalho envolto nas relações sociais capitalistas e a cultura política brasileira. Porém, se assumido de forma articulada, interdependente, continuada e, principalmente, como ferramenta de trabalho, pode contribuir para que as ações possam impactar melhor a vida dos sujeitos envolvidos, e, principalmente, pode ajudar o assistente social a conhecer os resultados do próprio exercício profissional.

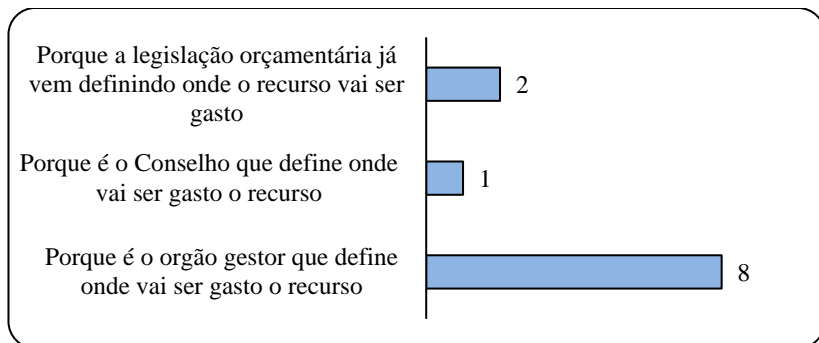
Outro elemento importante que procuramos conhecer foi a relação dos profissionais assistentes sociais com os recursos financeiros do SUAS. Através da observação percebíamos que esses profissionais não tinham domínio, conhecimento e também não participavam das decisões que envolvem recursos financeiros. Ficou provado pelos dados que dos 13 profissionais participantes da pesquisa, 09 sabem de onde vem o recurso financeiro do SUAS, 01 não sabe de onde vem e 03 não responderam. Infere-se, pois, que esses últimos não sabem de onde os recursos financeiros vêm e por isso não quiseram responder.

Foi perguntado também se eles sabem onde é gasto o recurso que é disponibilizado para o CRAS. Dos 13 profissionais, apenas 10 responderam a questão, sendo que 05 disseram que não sabem e 05 afirmam que sabem onde é gasto. Diante disso, foi perguntado também se a equipe de trabalho na qual o profissional está inserido discute onde vai ser aplicado o recurso financeiro que é disponibilizado para o CRAS. Dos 13 profissionais, apenas 03 disseram que discutem com sua equipe e os

outros 07 não discutem. Quem decide onde e como vai ser aplicado os recursos para o CRAS é o órgão gestor.

No caso de responderem que não discutem o destino dos recursos financeiros, perguntou-se o porquê disso, e assim ficou explicitado:

Gráfico 19 – Os motivos pelos quais os assistentes sociais não discutem o destino dos recursos financeiros



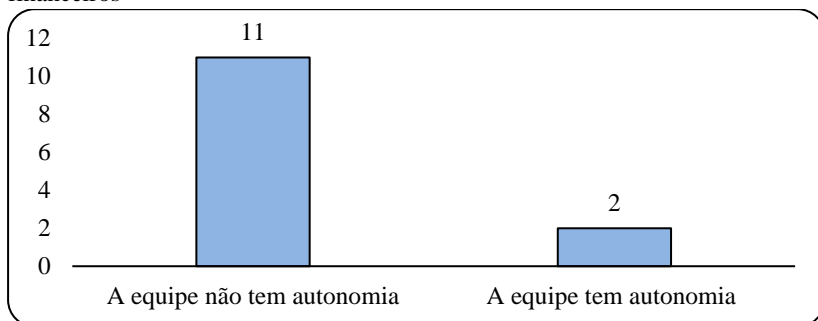
Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Percebe-se nesse gráfico qual é o lugar de decisão que o Conselho de Assistência Social ocupa quando se trata dos recursos financeiros, ou seja, o Conselho não consegue exercer o controle social sobre os recursos públicos disponibilizados para a Assistência Social nos municípios estudados. Outro dado relevante é que o órgão gestor domina e decide onde vão ser gastos os recursos financeiros que são disponibilizados mensalmente para cada CRAS.

Na sequência do questionário, foi perguntado se as equipes dos CRAS tinham autonomia para dizer ao órgão gestor onde os recursos deveriam ser aplicados. Pela observação notou-se que não havia autonomia. Isso foi provado através dos dados com algumas ressalvas.

Gráfico 20 – A autonomia das equipes dos CRAS na decisão sobre os recursos financeiros



Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Constatou-se que duas profissionais que disseram ter autonomia quanto à decisão do gasto dos recursos financeiros do CRAS são coordenadoras comissionadas. Todavia, demonstrou-se contraditório, porque essas mesmas 2 pessoas responderam que não sabem onde os recursos são gastos e nem como são gastos. Pode-se inferir que é vontade do gestor municipal que essas pessoas ocupem o cargo de coordenação, dando-lhe, assim, maiores possibilidades de participar da decisão quanto ao gasto do recurso; mas também pode significar um cuidado por parte da participante em não apresentar um dado que geraria questionamento para a gestão. Porém, o fato é que mesmo sendo a maioria dos coordenadores cargos não efetivos (como foi mostrado anteriormente), a realidade mostra que as profissionais, em sua maioria, não têm autonomia para decidir no que o recurso financeiro do CRAS deve ser gasto. Essa decisão ainda cabe ao gestor da Política de Assistência Social junto com sua equipe, sem que este mantenha um diálogo com os profissionais que, no cotidiano de sua ação profissional, supostamente conhecem as demandas e o território. Dissemos “supostamente” porque foi provado que existe fragilidade quanto ao diagnóstico da realidade social nos territórios, conforme ficou claro no gráfico 18, o qual mostra que apenas 07 pessoas participam da primeira etapa do planejamento, que é o diagnóstico da realidade social. Mas do que se constitui a autonomia se não do movimento de construção de conquista de espaços, construção de instrumentos e o uso das ferramentas já disponíveis ou de criação de outras?

Por hora, sabe-se que desenvolver o exercício profissional em políticas de combate à pobreza é um desafio sempre renovado. Na

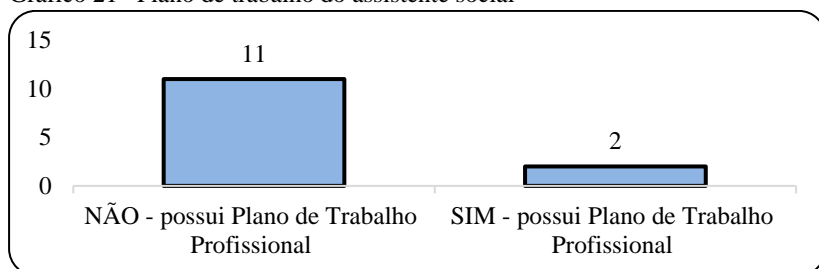
primeira seção da tese discutiu-se a desigualdade social e a pobreza na configuração brasileira. A pobreza se particulariza no Brasil por ser um país que possui uma das mais altas taxas de concentração de renda do mundo (COSTA, 2013). Sua concepção e seu enfrentamento por meio do Estado está vinculado à cultura política brasileira que, muitas vezes, pode controlar ou reprimir as pessoas que vivem em situação de pobreza; enfrentá-la por meio da filantropia (ajuda ao próximo, caridade); ou também pode enfrentá-la por meio da política partidária (relações clientelistas, troca de favores e votos) (IVO, 2006); ou ainda, a partir do ideário neoliberal, além de reforçar todos os elementos acima mencionados, também aplica a questão da individualização das expressões da Questão Social (ou seja, colocam no plano individual a solução dos problemas sociais) e ainda trabalha com a culpabilização das pessoas que vivem em situação de pobreza (MONTAÑO, 2007). Essas concepções acerca da pobreza e seu enfrentamento estão postas, de forma misturada e contraditória, no ambiente de trabalho do assistente social, desafiando o seu exercício profissional.

Destarte, o exercício profissional do assistente social em qualquer campo de atuação possui seus desafios, mas exercer a profissão num espaço sócio-ocupacional em que se executam políticas de combate à pobreza é muito mais complexo. Primeiro, pela dificuldade em atuar com essas políticas que, sabem os assistentes sociais, não resolvem a questão da pobreza, não combatem a pobreza na sua estrutura, porque ela é fruto do sistema capitalista, e, portanto, não é por meio de políticas públicas residuais que haverá sua extinção. Segundo, as políticas públicas, em especial as de combate à pobreza, são alvo da política partidária que faz uso dela para fins particularistas. Logo, quanto mais pobre e subdesenvolvida for uma região, mais se usam as políticas de combate à pobreza para fins particulares, e mais fortes se mantêm o coronelismo, o assistencialismo e o personalismo.

É nesse espaço com essas configurações que as correlações de forças ganham intensidade, num cenário que condensa três prerrogativas: 1) a presença ainda forte de elementos da cultura política desconfigura a concepção de direito social; 2) a presença de elementos do ideário neoliberal que, por um lado, legitima as questões culturais; e, por outro, introduz elementos que desmontam tanto o Estado quanto as políticas públicas; 3) esses dois elementos são envoltos pelas relações entre capital e trabalho no modo de produção capitalista, enfatizados atualmente pela crise estrutural e profunda pela qual mais uma vez o capitalismo está passando. Esse é o cenário que configura o espaço sócio-ocupacional do assistente social.

Discutiu-se anteriormente a questão do planejamento institucional e percebeu-se que existe fragilidade quanto às etapas do planejamento mediante o ciclo de gestão das políticas públicas. Além disso, pode-se perceber que essa questão ainda é mais frágil do que foi acima explicitado. Através do questionário foi possível perguntar aos profissionais se eles tinham um Plano de Trabalho profissional, no qual se pode ter a especificidade do Serviço Social naquele espaço ocupacional. O Plano de Trabalho do assistente social demonstra a sua especificidade enquanto profissional de Serviço Social, suas diretrizes, objetivos, metas entre outros. Esse plano é um dos documentos cobrados pelos Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), quando no caso de credenciamento de campo de estágio. Conforme se pode visualizar no gráfico a seguir, a maioria dos profissionais da região Centro Sul do Estado do Paraná não possui o Plano de Trabalho Profissional.

Gráfico 21 –Plano de trabalho do assistente social



Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Algumas das assistentes sociais que responderam não possuir o plano de trabalho afirmaram também nem saber do que se trata. O fato de não terem um plano de trabalho pode demonstrar que essas profissionais não percebem que o Plano de Trabalho Institucional não é o mesmo que o Plano de Trabalho Profissional. Naturalmente, como afirma Faleiros (1991), os objetivos institucionais e os objetivos profissionais não são os mesmos. A instituição pode ter objetivos, diretrizes e metas que contrariam as diretrizes, objetivos e metas do Serviço Social. Por isso existe a necessidade do profissional elaborar o seu Plano de Trabalho Profissional, que contenha seus objetivos, diretrizes e metas, entre outros, enquanto especificidade do Serviço Social naquele espaço ocupacional.

Couto (2009) discute a formulação do que aqui chamamos de Plano de Trabalho Profissional, mas que ela chama de Projeto de Trabalho Profissional. Para elaborar o Plano de Trabalho Profissional a autora

apresenta quatro passos que são fundamentais, sendo: 1) a identificação da instituição: significa que o profissional precisa conhecer a política institucional ou a política pública que ela administra, seus objetivos, diretrizes, serviços, recursos físicos, financeiros e demandas; 2) reconhecimento dos usuários: é preciso que o profissional reconheça quem são os demandatários de tais serviços, quais são suas características, quantos são e o que demandam para a instituição; 3) reconhecimento das demais intervenções profissionais: é importante que o profissional conheça quem são os outros profissionais que nela atuam, assim como suas áreas de saber, para que possam estabelecer uma relação interdisciplinar; 4) escolha e e/ou definição de uma filiação teórica: é a teoria que vai iluminar todo o Plano de Trabalho Profissional; é ela quem vai guiar a construção do método de intervenção, suas metodologias, instrumentos e técnicas. No caso do Serviço Social, a proposta do Projeto Ético Político é a teoria social de Marx, que não é a única crítica, mas que possibilita (nesse momento histórico) a melhor interpretação, análise e intervenção na realidade social. Colocamos na sequência o quadro que foi elaborado por Couto (2009), como uma proposta de como poderia ser o Projeto de Trabalho Profissional.

Quadro 19 - Formulação do projeto profissional

<b>CÓDIGO DE ÉTICA</b>	<b>LEI nº 8.662/93</b>	<b>PROJETO DE TRABALHO</b>				
		<b>OBJETO</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>METAS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>AVALIAÇÃO</b>
Princípios do Código de Ética que devem balizar a proposta.	Prerrogativas da Lei que embasam a proposta.	Manifestações da Questão Social que deverão ser enfrentadas no projeto.	Objetivos que indicam o que pode ser esperado com a intervenção profissional.	Aonde se busca chegar. É importante quantificar, deixar claro quais metas deverão ser atingidas.	Identificação dos indicadores que serão utilizados para a intervenção e avaliação do processo.	É fundamental explicitar a forma de avaliação do projeto proposto. Lembra-se da importância do espaço para a participação da população usuária.

Fonte: Couto (2009, p. 661).

Observando essa proposta de Couto (2009), e tendo em vista o próprio exercício profissional, apresentamos, a seguir, uma proposta de Plano de Trabalho Profissional, pensada a partir de nosso exercício profissional, que pode ser adaptada de acordo com as necessidades do proponente. É importante ressaltar que a proposta de Couto (2009), e a exposta abaixo não são modelos e/ou formulários a serem preenchidos, de maneira uniformizada entre os profissionais. Ambas as propostas são apenas uma pista de como o profissional pode iniciar suas reflexões para formular o seu próprio Plano de Trabalho Profissional.



Quadro 20 - Formulação do Plano de Trabalho Profissional

<b>CÓDIGO DE ÉTICA</b>	<b>LEI nº 8.662/93</b>	<b>PROJETO DE TRABALHO</b>				
		<b>OBJETO</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>METAS</b>	<b>MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO</b>
Princípios do Código de Ética que devem balizar a proposta.	Prerrogativas da Lei que embasam a proposta.	Manifestações da Questão Social que deverão ser enfrentadas no projeto.	Objetivos que indicam o que pode ser esperado com a intervenção profissional. Aqui se coloca o que se pretende alcançar de forma qualitativa.	A escolha do método precisa ser coeso com a teoria definida para iluminar o agir profissional. Em seguida, é preciso definir a metodologia, os instrumentos e técnicas para a ação.	Onde se busca chegar. É importante quantificar, deixar claro quais metas deverão ser atingidas.	Identificação dos indicadores que serão utilizados para a intervenção e avaliação do processo. É fundamental explicitar a forma de avaliação do projeto proposto. Lembra-se a importância do espaço para a participação da população usuária.

Fonte: Com base em Couto (2009, p. 661).

Adaptação: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Couto (2009) lembra que esse documento não é apenas para o profissional tê-lo em sua memória (os profissionais sabem quais são seus objetivos, suas metodologias, entre outros), mas é preciso e fundamental que seja escrito e divulgado na instituição, tanto entre os demais profissionais, quanto entre os usuários. Tal divulgação se faz necessária porque, como se pode observar, os usuários podem exercer o controle social das ações profissionais dentro da política pública. Diante disso, Couto (2009, p. 657) afirma que é importante que o profissional “[...] possa ter o projeto de trabalho como estratégia de reconhecimento profissional [...]”.

Quando os profissionais participantes desta pesquisa afirmaram que não possuem um Plano de Trabalho Profissional, perguntamos, de imediato, os motivos. Uma das profissionais justificou tal ausência, afirmando ser a única assistente social no município, por muito tempo **“[...] tínhamos dificuldade enquanto região em nos organizarmos para refletir a prática profissional do Serviço social, acabávamos nos limitando a atender às demandas institucionais”** (AS.10). Percebe-se, pois, que as demandas institucionais tomaram todo o tempo e energias das profissionais, não restando tempo para se pensar em explicitar no papel o próprio Plano de Trabalho. No entanto, como cresceu o número de alunos na região que começaram a cursar Serviço Social, aumentou também a possibilidade de eles estarem nesses campos como estagiários e isso desafiou o profissional, como ela afirma **“[...] tivemos momentos (principalmente com a participação de estagiários) para definir ao menos os objetivos profissionais e refletir (isto sempre) sobre o nosso fazer nesta instituição”** (AS.10).

Fica, assim, demonstrado que a presença do estagiário de Serviço Social e todas as demandas que ele traz para o campo acaba por contribuir para o profissional sentir a necessidade de refletir sobre o seu exercício, embora isso não tenha levado a profissional a elaborar o seu plano de trabalho profissional, diferente daquele que a instituição possui. **“Assim, posso afirmar que não temos plano formalizado, no entanto, continuamente refletimos e buscamos traçar o direcionamento da atuação do Serviço Social, que em muitos momentos não são os mesmos da instituição, e isto requer habilidade para traçar e inovar sempre nas estratégias”** (AS.10). Além disso, os estagiários acabam promovendo (mesmo sem querer) nos profissionais alguns desafios, como a continuidade de estudos. **“Sou apaixonada pelo Serviço Social. Já passaram mais de quinze profissionais por mim. Desde então é a forma com que eu me aproximo da teoria [...] de estar sempre**

**pensando na relação teoria e prática [...] com a chegada dos estagiários”** (AS. 06).

Definitivamente, a partir das ideias de Santos (2010), na prática ou no exercício profissional cotidiano a teoria não pode ser outra, embora isso tenha sido um dilema entre os profissionais. Mas o que é teoria? Qual é o seu papel? “A teoria é, para Marx, a reprodução ideal do movimento real do objeto [...]” (NETTO, 2011b, p. 20-21). Portanto, na interpretação do autor, trata-se do “[...] real reproduzido e interpretado no plano ideal”. As teorias servem para iluminar o profissional em seu exercício profissional porque ela representa uma possibilidade ideal de transformação do real. A partir da realidade desvendada o profissional tem a possibilidade de refazer as teorias, uma vez que a realidade está em constante mudança, carecendo de novas e atuais interpretações no plano ideal. Assim, na prática a teoria só pode ser a mesma, caso contrário, há algo equivocado no processo.

Para construir uma política pública de direito do cidadão e dever do Estado, o assistente social precisa contar com a habilidade da estratégia, ou seja, precisa ser um estrategista. “As estratégias se constroem no campo das possibilidades que surgem, justamente, das contradições, redes e mediações. É na correlação de forças que vão se abrir as possibilidades de ação, as oportunidades estratégicas de mudança” (FALEIROS, 2011, p. 59). Em todos os espaços sócio-ocupacionais do assistente social exige-se a construção de estratégias para a sua atuação, e isso é uma habilidade que o profissional vai desenvolvendo no seu exercício profissional, tendo como embasamento os elementos que constituem a democracia no âmbito das políticas públicas. Assim, construir estratégias favorece “[...] o processo e o projeto de vida do sujeito, no sentido de buscar o que ele quer e poder construir a partir das forças de que dispõe, através da construção de apoios mobilizáveis na conjuntura, em confronto com as oportunidades e forças que o fragilizam” (FALEIROS, 2011, p. 59).

Algumas profissionais, entretanto, deixam transparecer em suas falas que traçar uma estratégia ou um planejamento equivale a seguir os parâmetros propostos pela instituição, ou seja, entendem que se trata da mesma coisa: “[...] **seguimos o plano da instituição**” (AS. 4). E outras conformam-se mesmo em executar o plano institucional porque **“O plano de ação da instituição já é grande demais para dar conta de executar. É a mesma coisa”** (AS. 7). A profissional seguinte não deixa claro que ela conhece um plano de trabalho profissional afirmando que **“Não existe qualquer execução referente a Plano de Trabalho nesta instituição”** (AS. 2). É como se fosse uma coisa alheia a ela mesma. Outra assistente

social relaciona o plano com a questão da autonomia, afirmando o seguinte: **“Não me sinto com autonomia para planejar o trabalho. As ações são apenas emergenciais”**(AS. 8). A autonomia é conquista e construção e está atrelada às competências teóricas, metodológicas e ético-política do profissional. E outra ainda afirma: **“Porque não aprendemos isso. Seguimos o plano institucional”** (AS. 6).

Diante desse fato, pode-se inferir que talvez as instituições de ensino nas quais as profissionais que participaram da pesquisa se formaram não trabalham em sua formação a questão da necessidade de um Plano de Trabalho Profissional, que contenha a especificidade do Serviço Social. É mais comum que as instituições trabalhem projetos sociais para intervenções comuns.

Enfatiza-se, pois, que o Plano de Trabalho Profissional não é o mesmo que o Plano Institucional. Entretanto, é fundamental perceber também que o fato de ser diferente, mais profundo, talvez até divergente, não é alheio ao Plano Institucional. O profissional inserido nesse espaço precisa conhecer a função social da instituição, e, de certa forma, terá que atender a muitas de suas demandas (aliás, o assistente social só é contratado por conta de uma necessidade social). É provável que no Plano Institucional contenham elementos que possam ser assumidos pela profissão, sem contradizer as prerrogativas profissionais. E se houverem elementos que contradizem as diretrizes da profissão, apresenta-se, nesse caso, um berço fecundo das correlações de forças dentro do espaço institucional.

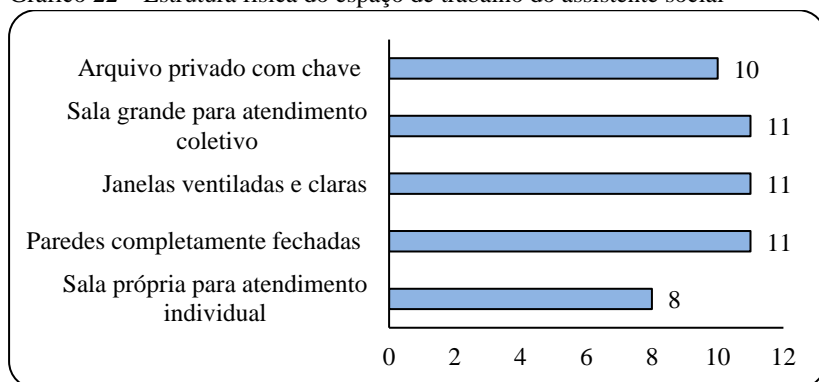
Diante desse contexto e dessas prerrogativas, reafirma-se a necessidade dos profissionais de Serviço Social dispensarem tempo, energia, pesquisa e estudo para formular, escrever e divulgar o seu Plano de Trabalho Profissional, embasado em pelo menos cinco argumentos: 1) esse plano contribui para a conquista do espaço político de atuação profissional; 2) ajuda delimitar a especificidade do exercício profissional mediante as demais profissões; 3) ele possibilita o reconhecimento do Serviço Social por parte de outras profissões, bem como dos usuários; 4) a partir da elaboração do Plano gera-se uma contribuição para o rompimento com a subalternidade da profissão; 5) para, enfim, romper com as práticas conservadoras. Além disso, Couto (2009, p. 661) apresenta o mais importante de todos os argumentos: “O projeto de trabalho constitui um instrumento para a consolidação do projeto ético político profissional”, uma vez que cada princípio do projeto sendo vivenciado pelos profissionais em cada campo específico, vai somando-se a todos os outros, e ajudando a construir, através da materialização, o Projeto Ético Político do Serviço Social.

Através do questionário buscou-se também conhecer e analisar qual é a situação da implementação da Resolução nº 493, de 21 de agosto de 2006, do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2006), no que se refere às condições éticas e técnicas para o exercício profissional do assistente social. Quando se trata do local de trabalho, essa resolução afirma que as características desse local devem atender aos seguintes critérios:

[...] a- iluminação adequada ao trabalho diurno e noturno, conforme a organização institucional; b- recursos que garantam a privacidade do usuário naquilo que for revelado durante o processo de intervenção profissional; c- ventilação adequada a atendimentos breves ou demorados e com portas fechadas d- espaço adequado para colocação de arquivos para a adequada guarda de material técnico de caráter reservado (CFESS, 2006, Art. 2º).

Essas prerrogativas da lei foram avaliadas através do questionário e as respostas das profissionais podem ser observadas no gráfico a seguir.

Gráfico 22 – Estrutura física do espaço de trabalho do assistente social



Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Como se pode visualizar no gráfico, a maioria dos profissionais possui condições e estruturas adequadas, conforme a resolução supramencionada. Aqueles que não possuem sala ou arquivo próprio dividem a sala ou o arquivo com outros profissionais da equipe. Nesse sentido, o desafio é conciliar os atendimentos individuais para que possam garantir o sigilo durante a escuta qualificada do usuário, assim

como o sigilo dos documentos guardados no arquivo coletivo. As salas grandes para atendimento coletivo que as 11 profissionais dizem ter, não necessariamente são espaços dos CRAS. A maioria são espaços cedidos por outras instituições do território, como igrejas, associações, etc.

Foi avaliado também as condições quanto aos equipamentos e materiais de escritório. E as respostas das profissionais foram as seguintes:

Tabela 1 – Equipamentos e materiais básicos

<b>Materiais</b>	<b>Quem possui</b>	<b>Situação</b>
Computador	13	Individual
Impressora	12	Coletiva
Telefone	13	Coletivo
Carro	09	Coletivo
Materiais didáticos adequados e suficiente	05	

Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Diante da configuração das estruturas, dos recursos financeiros e dos equipamentos e materiais que são disponibilizados para os profissionais, ocupamo-nos também em conhecer quais são as condições que os profissionais têm para a garantia de direitos sociais através das políticas de combate à pobreza no Centro Sul do Estado do Paraná.

No Código de Ética da profissão, coloca-se o princípio da “Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda a sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos da classe trabalhadora” (CFESS, 1993b). Entretanto, para vivenciar esse princípio o profissional não depende apenas de sua vontade ou de seu compromisso ético para com a defesa dos trabalhadores; ele precisa de estrutura, de recursos, entre tantos outros, para a garantia de direitos. Nesse sentido, foi perguntado às participantes da pesquisa se elas dispõem de todos os recursos institucionais que precisam para desenvolver suas ações, e as 13 profissionais responderam que não têm. Diante dessa resposta, perguntamos também por que elas não dispõem dos recursos e estruturas essenciais para o desenvolvimento das ações. Uma das profissionais afirma que é **“Porque os recursos são pensados e aplicados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, não levando em consideração o planejamento das equipes técnicas, não priorizando, assim, o atendimento de qualidade à população usuária”** (AS. 1).

As profissionais fazem um planejamento isolado (como foi mostrado acima); não há nos municípios uma dinâmica de planejar de

acordo com o Plano Municipal de Assistência Social, muito menos de acordo com o Plano Plurianual. Quando Couto (2011, p. 113) fez um balanço da implementação do SUAS no país, ele mostrou que “[...] os Planos Municipais são elaborados em cumprimento às normativas do Suas como requisito de acesso aos recursos federais. [...] tal plano é elaborado e orçado unilateral e formalmente pelo setor contábil da prefeitura [...]”. E isso tem uma consequência, porque quem elabora o plano, na maioria das vezes, não conhece as necessidades dos equipamentos. Assim, a profissional afirma que “[...] **os recursos que pedimos no planejamento nunca vêm para ser usado nas atividades. São muito poucos os recursos que, de fato, chegam até nós conforme o que foi pedido. E se for questionar, sempre se diz que não tem dinheiro**” (AS. 4). Isso é explicado por uma das profissionais quando afirma que é extremamente evidente a “[...] **má administração dos recursos públicos**” (AS. 5). E quando, por acaso, alguns dos materiais solicitados chegam até a profissional, eles não atendem ao que foi solicitado. **“Normalmente os recursos não são suficientes e nem adequados porque seguem a lógica da licitação, que nem sempre é o que pedimos”** (AS. 6). E quando isso acontece, elas precisam reordenar as suas ações de acordo com o material que é disponibilizado. **“Geralmente o que a gente pede para o órgão gestor não vem. Então temos que nos adaptar com os recursos que vêm para desenvolver as atividades”** (AS. 7).

As profissionais afirmam ter sempre a postura de ir ao gestor da Assistência Social questionar o fato, e a resposta é sempre a mesma: “[...] **não tem dinheiro**” (AS. 9). Nesse contexto, a indagação é deveras pertinente: para onde vai e onde é gasto os 9 mil reais mensais que são disponibilizados para cada CRAS? Na realidade, a Assistência Social continua sendo uma política subalternizada, esquecida pelos gestores. O que faz com que os gestores minimamente mantenham essa política em funcionamento é o fato dela receber um recurso considerável, permitindo-nos inferir que esse recurso seja utilizado em outras políticas no município. Acerca disso, uma das entrevistadas afirma que **“Os recursos institucionais, muitas vezes são escassos, o CRAS dispõe de veículo, contudo, muitas vezes é necessário dividi-lo com outras equipes, por vezes da mesma instituição, ou de instituições diferentes [...]”** (AS. 9).

Nota-se, pois, que a Assistência Social serve nos municípios como política financiadora de outras políticas e/ou de ações de interesse dos gestores municipais. E para a política propriamente **“Usa-se o necessário para atender a demanda espontânea, porém existem demandas reprimidas [...] principalmente aqueles que residem nas áreas**

**rurais**”(AS. 12). E é justamente na área rural que o Plano Brasil Sem Miséria focaliza suas ações por meio do SUAS, porque é na área rural que se encontra o maior número de pessoas vivendo em extrema pobreza no país. Todavia, existem profissionais que pensam que é necessário e urgente “[...] **uma demarcação de território mesmo [...]**” (AS. 6), para conquistar o espaço profissional e a efetivação da política conforme suas prerrogativas. A entrevistada refere-se à conquista do espaço e da especificidade profissional quando fala em “demarcação de território”. Essa profissional afirma que já houve conquista de certa autonomia nesse sentido, apesar de que “[...] **não da maneira desejada, mas já somos chamados para planejar, executar, pensar, montar uma equipe, direcionamentos para regiões, destinação de recursos [...]**” (AS. 6). Salientamos que, em sua fala, a profissional se refere ao planejamento institucional, para o qual nem sempre os profissionais “são chamados”, ou seja, algumas vezes o planejamento é feito no gabinete do gestor por alguns de seus assessores, como foi revelado no gráfico 17. Na realidade, não é preciso esperar ser chamado para planejar, pois o planejamento é uma atividade que deveria ser inerente ao exercício profissional, dado a sua importância. Em todo caso, essa profissional acredita que é preciso que o assistente social conquiste seu espaço político de atuação, pois tudo converge para tirar esse espaço do profissional.

Outra profissional, quando questionada acerca da garantia de direitos, afirma que não é algo a ser oferecido para todas as pessoas que precisam da Assistência Social, uma vez que os poucos recursos disponibilizados para a política são “[...] **disponibilizados para uma minoria que não se opõem à administração atual**” (AS. 13). Assim, a prestação de serviços, por meio da política, é utilizada em maior quantidade e qualidade para as pessoas que declaram ter votado e/ou apoiado claramente a gestão que está no comando do município. Muitas vezes, as profissionais orientam os usuários de que, se forem perguntados se votaram no prefeito ou no vereador na última eleição, afirmem positivamente, porque, caso contrário, o acesso a qualquer serviço público é cada vez mais dificultado. “**A correlação de força é visível, a tentativa de manipular os profissionais a fornecer benefícios para alguns e não para outros são frequentes, de tornar algo ilegal em algo legal, exemplo, manipular um parecer social**” (AS. 13). Todas as profissionais estão sujeitas a esse tipo de coerção no cotidiano, mas aquelas que são contratadas de forma temporária são muito mais suscetíveis a isso, a ponto de algumas profissionais não terem coragem de contar o que se passa no município (como no caso dessa pesquisa), por medo de que seus gestores descubram o que foi dito, porque as



consequências são certas. **“A coerção é clara a quem cobra alguns serviços ou benefícios, são tachados de perturbadores, e outros”** (AS. 13).

Quando as entrevistas foram realizadas, a maioria das profissionais não aceitou que a entrevista fosse realizada em seu local de trabalho. Foi aí que algumas entrevistas ocorreram na casa da pesquisadora, outras na casa das entrevistadas e outras, ainda, em outra cidade. E as poucas que foram realizadas no ambiente de trabalho, as portas ficaram fechadas, a conversa foi em tom baixo e a todo o momento a profissional estava preocupada com a chegada de alguém. Esses fatos demonstram qual é o nível de coerção que essas profissionais vivem nos municípios do Centro Sul do Estado do Paraná.

Os gestores procuram coagir, monitorar e controlar todos os passos de profissionais que costumam lutar contra as suas manobras. E, se, por acaso, alguém da família da profissional envolver-se na política partidária e declarar apoio a uma determinada gestão, a assistente social está com sérios problemas. Fecham-se todas as possibilidades daquela profissional desenvolver suas ações enquanto profissional no município; fecham-se todas as portas de acesso a bens, recursos e estruturas; limitam-se inclusive as relações. **“Falta de diálogo e de confiança devido a questões políticas”** (AS. 8). Uma das entrevistadas contou que depois que se envolveu com a política partidária, apoiando um candidato, por conta de alguém de sua família, nunca mais conseguiu desenvolver seu trabalho. Tudo o que ela faz, o que fala, com quem se relaciona, até os serviços públicos que precisa acessar como usuária e cidadã são limitados, controlados e monitorados. A pessoa vive doente, desconfiada, insegura, e, principalmente, frustrada porque passa a maior parte de seu tempo fechada numa sala quase sem nada para fazer, porque limitam o acesso dos usuários a ela. É perseguição declarada que gera medo em todos os sentidos, levando profissionais a desenvolver depressão e, por conseguinte, à dependência de remédios para o resto de sua vida, como é o caso dessa profissional.

Outras questões que limitam a garantia de direitos sociais são os recursos humanos, que não atendem, em hipótese alguma, àquilo que prevê a NOB-RH/SUAS (2007). **“Na equipe técnica, faltam profissionais na área de psicologia e administrativo, sobrecarregando o profissional de Serviço Social, que precisa criar estratégias de atendimentos que não prejudiquem os usuários”** (AS. 8). Diante da convivência desses elementos, o assistente social precisa ser estrategista, no sentido de combater os elementos conservadores presentes na política partidária e, além disso, precisa lidar com os elementos da política

neoliberal que promovem cotidianamente o desmonte dos direitos duramente conquistados pelos trabalhadores.

Sendo assim, o primeiro elemento revelador de que o assistente social precisa desenvolver a habilidade de estrategista é o fato de ele ser um trabalhador contratado pelo Estado burguês para atender às suas demandas, mas ter como princípios éticos a defesa dos interesses dos trabalhadores, usuários das políticas públicas, cujas ações demandadas nem sempre são coerentes com as demandas que o Estado diz ter (SILVA, 2007). Em muitos casos, é preciso driblar o contratante para atender às demandas dos usuários. Perante a necessidade de ser um estrategista, o assistente social busca fortalecer os princípios da democracia, tendo em vista a construção da política pública, enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Para isso, é preciso “[...] politizar a participação, considerando a gestão como arena de interesses que devem ser reconhecidos e negociados” (IAMAMOTO, 2006, p. 187).

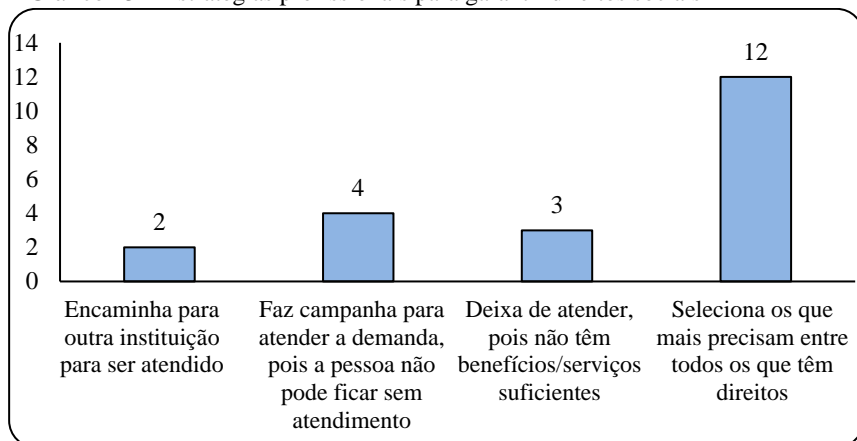
Por conta da falta de profissionais para compor a equipe mínima do CRAS, “[...] **os profissionais existentes na instituição se veem sempre tendo que atender situações de urgência que aparecem no dia a dia, sem o tempo necessário para planejamento de ações ou desenvolvimento de outras atividades que não sejam as de amenizar essas situações**” (AS. 2). Essa afirmação está em consonância com o que foi mostrado acima, quanto à dificuldade para com o planejamento das ações. Os profissionais não têm tempo para planejar as suas ações; sua luta diária é para dar conta das emergências que aparecem. **“Destaco aqui a necessidade urgente de consolidar os preceitos legais sobre a NOB/RH/SUAS, no que se refere à constituição de equipes de atendimentos efetivos, com plano de carreira e qualificação profissional permanente. A equipe técnica é insuficiente para atender à demanda”** (AS. 1).

E, por fim, as profissionais apontam que um dos elementos limitadores da garantia de direitos sociais é o não funcionamento da rede socioassistencial. **“Além de que, a rede de atendimento socioassistencial não está organizada e atuando em rede, existem ações sobrepostas, persiste a inexistência de alguns serviços básicos, e não há cobertura total dos recursos para atender as demandas da população”** (AS. 10). A Assistência Social já tem como prerrogativa a atuação dentro da lógica de rede de atendimento socioassistencial, considerando que nem tudo pode ser atendido pela política, e, além do mais, o usuário é um ser incompleto e complexo que precisa ter acesso a outros direitos. É de suma importância salientar que o Programa Família Paranaense, assim como o Plano Brasil Sem Miséria não conseguem se

desenvolver a não ser por meio da rede socioassistencial. São inúmeras as dificuldades quanto a isso, as quais serão analisadas mais a fundo nas entrevistas na sequência.

Diante desse contexto, quisemos saber como as profissionais desenvolvem as suas ações, tendo em vista os poucos recursos que são viabilizados. Como elas responderam que os benefícios não são suficientes e nem adequados para atender aos usuários do SUAS, perguntamos de que forma elas resolvem essa situação para atender minimamente o usuário que requer respostas para as suas necessidades.

Gráfico 23 – Estratégias profissionais para garantir direitos sociais



Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

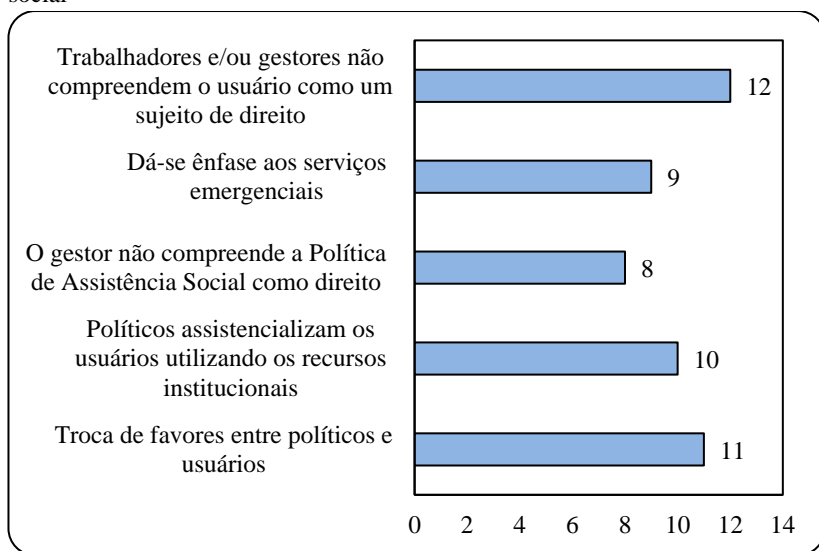
Ressalta-se, pois, que essa questão apresentava mais de uma opção de resposta, ou seja, a profissional poderia assinalar mais de uma resposta. Então, pode-se perceber que as profissionais atuam com a questão da seletividade. E não se trata de selecionar os usuários entre os que têm direito e os que não têm direito (de acordo com as prerrogativas e condicionalidades de cada programa, serviços ou benefícios). Trata-se, sim, de selecionar entre todos os usuários que têm direito a essas aquisições, mas o município “não dispõe de recursos” para atender aos usuários. Trabalha-se com o mínimo do mínimo; portanto, o que já é mínimo dentro da Assistência Social torna-se minimizado ainda mais pela incompetência dos gestores no que se refere à gestão, em especial, dos recursos públicos.

Os dados mostram que ainda existe a questão da ajuda dentro da Assistência Social, mesmo ela tendo recursos para atender às demandas.

Quando as profissionais não conseguem obter os recursos que necessitam para atender às demandas dos usuários, 04 das 13 profissionais, desenvolvem campanhas entre os seus círculos de amigos, família ou sociedade, para adquirir o que o usuário precisa. Muitas vezes, profissionais contam que tiram recurso de seu próprio bolso, tanto para comprar materiais para desenvolver suas ações, quanto para atender usuários com benefícios que a Assistência Social não disponibiliza. Além disso, o fato de apenas 02 profissionais encaminharem usuários para a rede socioassistencial demonstra quão frágil é nos municípios a articulação da rede.

Diante da observação do campo empírico, percebemos que a Política de Assistência Social ainda não conseguiu se desvencilhar das amarras da política partidária que criou e continua alimentando a cultura do favor, da troca e do personalismo. Então, perguntamos às profissionais se todas essas dificuldades supramencionadas poderiam ter alguma relação com o conservadorismo dentro da Assistência Social. As 13 participantes da pesquisa responderam afirmativamente, isto é, que ainda persistem na política as questões relacionadas à cultura do favor, entre tantos outros.

Gráfico 24 – Fenômenos que desafiam o exercício profissional do assistente social



Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.  
Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

No Brasil a cultura política foi construída “[...] pela lógica do personalismo e dos favores, dos desmandos dos poderosos e da ausência do poder de influência dos trabalhadores na condução dos interesses coletivos, na administração pública e na repartição interna da renda” (COSTA, 2006, p. 110). Foi assim que a cultura política foi sendo construída ao longo da história brasileira, tendo por base a não diferenciação entre o público e privado, tornando algo banal “[...] as relações de favor, o personalismo, o clientelismo e o paternalismo, práticas políticas comuns” (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000, p. 27).

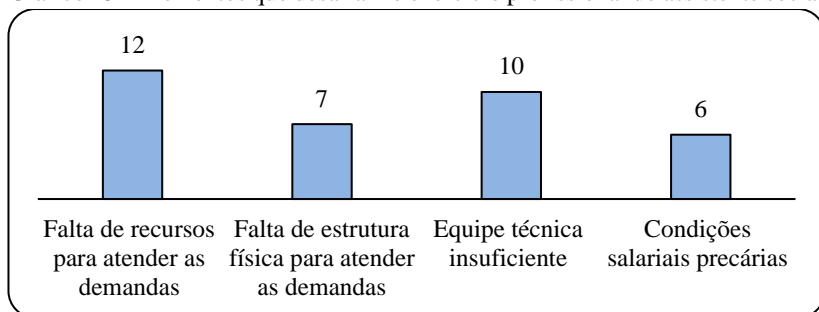
O personalismo coloca a pessoa acima de qualquer instituição ou coletividade. No caso do personalismo da gestão pública, a centralidade está na figura do governante; ele e a sua vontade adquirem centralidade. O clientelismo, por sua vez, é um fenômeno relacionado ao coronelismo, que cria clientes, donde vem toda a dependência e o uso disso para fins particulares. Para Andrade (2005), o termo clientelismo está relacionado ao aspecto de cliente, ou seja, aquele que depende de alguém, ou também obedece-lhe. O clientelismo tradicional está relacionado aos senhores de propriedades rurais, antes mesmo da existência do capitalismo. Sua compreensão apresenta um tipo de relação social

[...] na qual o proprietário de terras (coronel) estabelece sua clientela com o objetivo de manter o poder político. Para isso, mantém com a população uma relação [...] permeada pela troca de favores e benesses, gerando, assim, o apadrinhamento (da clientela) e consequente lealdade política dos apadrinhados (ANDRADE, 2005, p. 94).

Segundo a autora, o clientelismo é o relacionamento estrito estabelecido entre o patrão e o cliente, presente desde a formação do Brasil, e que está presente inclusive nas relações de poder que se estabelecem no âmbito da gestão pública, no caso aqui analisado, nas políticas públicas de combate à pobreza. A cultura do favor é ainda muito forte na região estudada. “O favor [...] é elástico, podendo ser ampliado ou restringido a critério dos que o manuseiam” (COUTO, 2011, p. 105).

O gráfico a seguir chama a atenção, pois mostra que os maiores desafios para o exercício profissional em políticas de combate à pobreza estão relacionados a questões que os governos poderiam resolver, caso quisessem. Trata-se da falta de recursos, estrutura e equipes adequadas e suficientes para atender às demandas que os trabalhadores trazem para a política.

Gráfico 25 – Elementos que desafiam o exercício profissional do assistente social



Fonte: Dados do Questionário que foi aplicado entre jan/mar de 2016.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Não se discute aqui a questão do não investimento, como será visto na sequência, mas se trata do desvio dos recursos para outras pastas no órgão gestor, como foi mencionado pelas participantes da pesquisa. A Assistência Social continua sendo uma política subalterna a questões políticas e econômicas e seus recursos são utilizados para inúmeros outros fins, que não as suas demandas.

Depois de ter caracterizado o espaço e as condições para o exercício profissional do assistente social, apresentamos, a seguir, o resultado das entrevistas com as profissionais, tratando de questões mais subjetivas do exercício profissional.

### 3.3 A DIREÇÃO SOCIAL DA PROFISSÃO DE SERVIÇO SOCIAL: VIVÊNCIAS E GARANTIAS NOS ESPAÇOS DE POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA

O assistente social é o profissional que exerce sua profissão dentro dos limites que lhe são impostos no cotidiano e das possibilidades que ele conquista nos espaços onde se executam políticas de combate à pobreza. As possibilidades não são dadas no cotidiano, mas conquistadas dentro das relações de poder presentes na instituição. Essas possibilidades referem-se ao acesso aos direitos civis, políticos e sociais, na perspectiva da emancipação política, para um público em específico (aqui estudado), pessoas que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil.

É no dia a dia, no chão da vida que o exercício profissional acontece. Esse cotidiano profissional não é diferente do cotidiano de qualquer sujeito, que é permeado por uma rotina, ou seja, tarefas diárias que são executadas quase que inconscientemente ou mecanicamente. “A

vida cotidiana é aquela vida dos mesmos gestos, ritos e ritmos de todos os dias [...]” (CARVALHO, 2010, p. 23). O cotidiano profissional não escapa disso. Ele é perpassado pela heterogeneidade, imediatividade e superficialidade (NETTO, 2010). Quando se fala que ele é heterogêneo, quer dizer que ele contém uma série de questões variadas que o permeiam, como “[...] linguagem, trabalho, interação, jogo, vida política e vida privada, etc” (NETTO, 2010, p. 67), ou seja, o cotidiano do profissional é formado por “[...] conjunto de atividades que caracteriza a reprodução dos homens singulares que, por seu turno, criam a possibilidade da reprodução social” (CARVALHO, 2010, p. 26).

Netto (2010) mostra que a vida cotidiana se dá no imediato, são questões desse cotidiano que devem ser respondidas imediatamente. E, por ser heterogêneo e imediato, tende a ser superficial. Embora a vida cotidiana envolva o ser, ela não o absorve em sua totalidade, pois “[...] não há nenhum homem, por mais insubstancial que seja, que viva tão-somente na cotidianidade, embora essa o absorva preponderantemente” (HELLER, 1972, p.17). Como essa vida é heterogênea, ela “[...] está carregada de alternativas, de escolhas” (HELLER, 1972, p. 24). Quanto mais consciente o sujeito for de seu exercício profissional, mais ele tem possibilidades de elevar-se da cotidianidade; portanto, a “[...] atividade prática do indivíduo só se eleva ao nível da práxis, quando é atividade humano-genérica-consciente [...]” (HELLER, 1972, p. 32).

Nesse sentido, quanto mais o humano ultrapassa os valores morais e mais se apropria dos conteúdos éticos, mais se eleva da cotidianidade. Ultrapassar o umbral do cotidiano não significa sair da particularidade, do trivial e da individualidade uma vez por todas. Essa ultrapassagem é um caminho diário que o sujeito deve fazer para sair dos elementos que configuram o dia a dia. É um exercício, pois, segundo Heller (1972), existirá sempre uma tendência a decisões iluminadas pela moral. “As formas de elevação acima da vida cotidiana que produzem objetivações duradouras são a arte e a ciência” (HELLER, 1972, p. 26). É nesse espaço preenche de elementos imediatos e superficiais que o profissional é convocado a ultrapassar essa linha, orientado pelo projeto ético, político e profissional que aponta para além desses elementos do cotidiano, a fim de perceber que é nesse espaço que também se apresentam elementos conexos com a totalidade social e que exercem influência na vida real de sujeitos concretos, com os quais o profissional precisa fazer as suas mediações e intervenções. É um processo de escolha entre a rotina do cotidiano ou as mediações que apontam para sua superação. “Para apreender a essência, a consciência movimenta-se dialeticamente, a fim de capturar as mediações que conectam os complexos sociais

constitutivos e constituintes da totalidade do ser social, e supera, no plano do pensamento, a imediatividade” (COELHO, 2013, p. 06).

No cotidiano, o exercício profissional do assistente social é perpassado pela rotina do atendimento que, na maioria das vezes, requer respostas imediatas. “A repetição conduz ao automatismo e à mecanização das ações e dos hábitos” (COELHO, 2013, p. 76). O usuário que busca o serviço prestado pelo profissional quer que seu problema seja resolvido no mesmo momento. Isso porque, na maioria das vezes, o usuário que busca esse atendimento não está tendo suas necessidades humanas básicas satisfeitas. É por isso que o seu exercício profissional é caracterizado “[...] pela rotina, repetição de tarefas e pela espontaneidade necessárias para a reprodução do indivíduo e da profissão, a fim de responder às múltiplas exigências estabelecidas no âmbito da reprodução social” (COELHO, 2013, p. 07). A não satisfação das necessidades humanas da classe trabalhadora é atribuída à lógica capitalista de acumulação da riqueza por parte de uma minoria, enquanto a maioria precisa recorrer às ofertas estatais de subsídios para satisfação de “[...] suas necessidades físicas, desde as mais simples – alimentar-se, descansar, vestir-se, dormir etc – até os mais complexos, como o trabalho” (COELHO, 2013, p. 77).

Para ultrapassar a linha do imediato, o profissional precisa vivenciar a tríade: universalidade, particularidade e singularidade. “Na teoria social marxiana, a mediação tanto se manifesta como uma categoria que compõe o ser social (ontológica) [...] quanto se constitui num construto que a razão elabora logicamente para possibilitar a apreensão do movimento do objeto” (PONTES, 2007, p. 81). O objeto de intervenção profissional constrói cotidianamente movimentos e conexões diversas, nas quais, apenas por meio da mediação, é possível compreender esses nexos causais. Assim, “[...] a mediação aparece neste complexo categorial com um alto poder de dinamismo e articulação” (PONTES, 2007, p. 81). Nesse processo de articulação entre o real e o ideal, ou seja, entre o imediato e o mediato das relações sociais, o profissional vai apreendendo o movimento real do objeto de intervenção em sua relação com a totalidade social, complexa, dinâmica e articulada. Esse movimento de apreensão do real se dá por meio de aproximações sucessivas e incansáveis na descoberta da realidade social, para além do que ela exige aparentemente do profissional.

No plano da imediatividade, em que opera privilegiadamente o nível do intelecto, as partes (complexos) aparecem invariavelmente como



identidades-consigo-mesmo, isto é, despidas de mediações, portanto, desistoricizadas ou como diversidades abstratas, mutuamente excludentes, segmentos estanques do real (PONTES, 2007, p. 82).

É somente por meio da razão que se pode atravessar o campo da imediaticidade, percebendo, assim, o movimento do real em suas conexões com a totalidade social. Todavia, o papel do intelecto é fundamental para captar as mediações postas no real, saindo da aparência e caminhando para a apreensão da essência dos fenômenos. É importante frisar que a “[...] essência se oculta cada vez mais na imediaticidade da vida cotidiana, na esfera da reprodução social, na qual os homens devem satisfazer diariamente suas necessidades” (COELHO, 2013, p. 90). Logo, o campo da particularidade é, por excelência, o campo de mediações, entre a universalidade e a singularidade, campo onde o objeto em si expressa o seu imediato.

Assim, para se operar a ultrapassagem da singularidade é preciso ‘buscar a legalidade de cada processo social’, através da apreensão de determinações onto-genéticas dos processos sociais. [...] trata-se de uma captação a partir dos próprios fatos – aqui entendidos como ‘sinais empíricos’ – e do seu automovimento, das mediações com a dimensão de Universalidade (PONTES, 2007, p. 85).

O profissional deve fazer a mediação entre o plano geral da formação social capitalista e os reflexos disso na vida real de sujeitos concretos, em sua expressão singular. Por isso, a partir dessa compreensão sobre o papel da mediação é que iremos perceber os movimentos que a causalidade faz numa perspectiva da totalidade social, e como isso tudo interfere na vida real de sujeitos concretos que o assistente social atende. Entretanto, é importante ter presente que o “[...] pensamento não apreende a realidade de forma imediata, instantânea [...]” (COELHO, 2013, p. 93), por isso é preciso o exercício constante de aproximações sucessivas do real, a fim de perceber suas conexões e movimentos na realidade social.

A vida cotidiana é regida por elementos que interferem na vida dos sujeitos, como o Estado e a produção capitalista. Para Carvalho (2010, p. 19), ambos esperam que o sujeito seja “[...] um robô capaz de consumismo dócil e voraz, de eficiência produtiva e que abdicou de sua

condição de sujeito, cidadão”. A preocupação maior desses agentes não é a formação de um cidadão, mas de um consumidor, que faça girar o capital, por meio da compra de bens de consumo para a sua subsistência, seja através de seu salário ou por meio de aquisições ofertadas pelas políticas públicas.

Nesse cotidiano, o capital transforma tudo em mercadoria, inclusive o trabalhador que produz a riqueza que ele acumula. O capital transmuta todas as ações e atenções das organizações para se expandir e aumentar o seu lucro, não se preocupando com a manutenção das necessidades humanas, através da produção de valores de uso, mas centra sua atenção na produção de valores de troca (MARX, 1983), ou seja, transforma tudo em mercadoria que lhe rende lucros. Sua crise estrutural (MÉSZÁROS, 2011) revela sua face perversa que, ao longo dos séculos, deu conta da crescente extinção dos recursos naturais, levando à construção de frequentes fenômenos catastróficos que deixam atrás de si um contingente cada vez maior de sujeitos desassistidos. Estes, muitas vezes, não têm consciência de onde vêm as catástrofes ambientais, mas as atribuem aos “deuses que assim quiseram”. Isso é cômodo para o capital, que, mais uma vez, isenta-se da responsabilidade por sua devastação.

É nesse contexto que se encontra uma classe trabalhadora esmagada pela precarização do trabalho, onde cresce a dificuldade em manter as suas necessidades básicas de sobrevivência por meio do salário pago. Além disso, encontra-se um contingente imenso de trabalhadores vivendo na informalidade do trabalho, sob a égide ideológica que infiltra a ideia de que são empreendedores, e, portanto, autônomos, livres e capitalistas (TAVARES, 2004). Quando, na realidade, vivem a mais cruel forma de exploração do trabalho e extração da mais-valia em seus espaços privados.

E é também no cotidiano que podemos encontrar elementos ideológicos do neoliberalismo, que prima pelo individualismo. O individualismo aprimora a necessidade que o humano tem de se sobressair, de buscar a satisfação pessoal diante de qualquer circunstância, fazendo com que a pessoa não se disponha a pensar no outro, numa relação de empatia com a sua necessidade. O fenômeno do individualismo fragiliza qualquer possibilidade de relações coletivas. Isso é altamente prejudicial se pensarmos na necessidade que tem a classe trabalhadora de juntar-se e lutar pelos seus objetivos. Logicamente, a fragilidade das lutas sociais dessa classe não está somente atribuída ao individualismo exacerbado, mas também à precarização do trabalho, onde parte dos trabalhadores que não estão vendendo a sua força de trabalho

exercem, sem querer, grande pressão aos trabalhadores que estão vendendo sua força, porque o capital se vale deles para pressioná-los, através da ameaça iminente e cotidiana de perder seu posto de trabalho (TAVARES, 2004). Com isso, o capital tende a fragilizar ainda mais os vínculos de trabalho. A consequência é que os trabalhadores sintam dificuldades crescentes para se organizar e reivindicar seus direitos.

Encontram-se, ainda, nesse cotidiano o Estado e as políticas públicas pautadas na ideologia neoliberal, proposta e imposta pelos organismos internacionais que exigem dos Estados que sejam frágeis para o social e fortes para o mercado. Com isso, desestrutura-se sempre mais o sistema de Seguridade Social no país, através das políticas de Previdência, Saúde e Assistência Social, promovendo uma avalanche de perdas de direitos historicamente conquistados às custas das lutas dos trabalhadores (MONTAÑO, 2007).

A Política de Assistência Social trabalha cada vez mais com a ideia de mínimo social para satisfazer necessidades básicas dos sujeitos. No entanto, Pereira (2008) levantou o seguinte questionamento: como se pode satisfazer necessidades que são básicas com um mínimo social? Essa é a lógica que rege as premissas dos organismos internacionais quando impõem para os países dependentes a sua forma de fazer política pública. Esse é um terreno fértil de desafios para a profissão de Serviço Social, que prima pela garantia de direitos numa perspectiva da totalidade da necessidade humana. É por conta disso que, em vez de problematizar a não distribuição da riqueza produzida, preferem centrar a pobreza no indivíduo, trabalhando com ele a lógica do aumento de capacidades, para que ele aprenda a gerenciar a sua própria condição de pobreza (STEN, 2006).

Nesse cotidiano está uma classe trabalhadora esmagada e amortecida que não possui forças que lhe permitam pensar para além da satisfação de suas necessidades, pois nem mesmo essas são supridas em sua totalidade. É uma classe amortecida pela opressão do capital e desmotivada politicamente, e que, em sua maioria, não possui estratégias e nem fôlego para se unir e lutar por melhores condições de trabalho e salário, baseados nos direitos sociais.

É no espaço de execução de políticas de combate à pobreza que o exercício profissional ocorre. Nesse espaço profissional de Serviço Social procura constantemente vivenciar os princípios norteadores da profissão que fora chamado de forma hegemônica na década de 1990 de Projeto Ético Político ou como prefere dizer José Paulo Netto, os princípios que direcionam e constroem a teleologia da profissão, isto é, a direção social. Esse é o posicionamento assumido também pela pesquisadora: a profissão

possui em seus marcos legislativos e em suas produções teóricas, em suas frentes de luta e em sua formação profissional (entre outros), uma direção social.

As diretrizes que explicitam o projeto ético político do Serviço Social estão materializadas no Código de Ética, nas Diretrizes Curriculares e na Lei de Regulamentação da profissão (SILVA, 2012); (CARDOSO, 2013), legislações que constituem a base legal de tal projeto. Todavia, não somente nesses documentos, mas também nas produções teóricas do Serviço Social, nos debates e nos enfrentamentos que a profissão vem construindo desde a década de 1990, enquanto frente de trabalho e luta social. Para Iamamoto (2007, p. 224-225), o projeto da profissão se realiza em diferentes dimensões do universo da profissão, tais como: “[...] a) nos seus instrumentos legais; [...] b) nas expressões e manifestações coletivas da categoria; [...] c) nas articulações com outras entidades de Serviço Social; [...] d) no trabalho profissional desenvolvido nos diferentes espaços ocupacionais; [...] e) no ensino universitário [...]”. É importante ressaltar que existe uma conotação ideológica no que se refere ao projeto profissional, criada a partir de uma interpretação ideológica do projeto profissional. Essa postura profissional é vinculada ao messianismo que trata de “[...] uma visão heroica do Serviço Social que reforça unilateralmente a subjetividade dos sujeitos, a sua vontade política sem confrontá-la com as possibilidades e limites da realidade social” (IAMAMOTO, 1998, p. 22).

É como se a efetividade das ações e mediações profissionais somente dependesse da capacidade técnica, teórica e ética do assistente social. E essa conotação tramita entre os profissionais trazendo desconforto, frustração e o peso da culpa por, na maioria das vezes, não conseguirem vivenciar os princípios do projeto ético. A condição de trabalhador assalariado coloca o assistente social num processo de tensionamento entre os princípios da direção social da profissão e o fato de ser um trabalhador assalariado. Isso tensiona o “[...] o direcionamento que o assistente social pretende imprimir ao trabalho concreto – afirmando sua dimensão teleológica e criadora [...]; e os constrangimentos inerentes ao trabalho alienado que se repõem na forma assalariada do exercício profissional” (IAMAMOTO, 2007, p. 214).

De modo geral, o fatalismo, ou seja, o entendimento de que “[...] a realidade já estivesse dada em sua forma definitiva, os seus desdobramentos predeterminados e os limites estabelecidos de tal forma, que pouco se pode fazer para alterá-los” (IAMAMOTO, 1998, p. 22) aparece em contraponto ao messianismo. Trata-se daquele profissional que se vê tão esmagado pela realidade social e as demandas diárias que

esmorece acreditando que nada se pode fazer para mudar qualquer realidade, por menor que seja a mudança. Essas duas conotações aparecem misturadas às vivências e construções dos princípios da direção social da profissão na realidade de execução de políticas de combate à pobreza. Nesses espaços, também encontram-se profissionais que não medem esforços para construir e reconstruir os princípios da profissão em seu cotidiano com todas as limitações e desafios impostos pelas relações sociais dentro do espaço institucional, tendo consciência daquilo que se pode efetivar e daquilo que não depende de sua vontade, capacidade ou técnica. Nem herói, nem fatalista. Trata-se de um profissional, trabalhador assalariado que se compromete efetivamente com os seus pares, a classe trabalhadora, e a defende na figura do usuário ali representada.

Os princípios que revelam a direção social da profissão que as participantes trazem em seus depoimentos são, em sua maioria, os presentes no Código de Ética profissional, como a liberdade, a autonomia, a garantia de direitos e a emancipação. Quando elas discutem a sua relação com os usuários, aparece, de forma clara, a defesa dos trabalhadores. Na sequência, discutiremos essas categorias enunciadas pelas participantes no que concerne ao projeto ético político.

### **3.3.1 A (in) compreensão do Projeto Ético Político Profissional do assistente social**

Na entrevista feita com as participantes, uma das perguntas foi: *Quais dos princípios do projeto ético político do Serviço Social você consegue vivenciar no seu exercício profissional? Existem dificuldades para exercê-los? Quais?* Para as assistentes sociais entrevistadas não há clareza do que seja o Projeto Ético Político do Serviço Social. As respostas fazem alusão, normalmente, a algum princípio do Código de Ética, mas de forma confusa.

Uma das participantes afirma sofrer com a questão do projeto, porque não o vê efetivado: **“Eu tenho o projeto ético político na gaveta. Eu entro e olho Paulo Netto direto. Não sei se isso autotortura ou se encoraja, porque tenho obrigação de não esquecer dele, mesmo que eu não consiga efetivar”** (AS. 1). Alinha-se o projeto ético ao escritor José de Paulo Netto. Provavelmente, o texto que ela tem na gaveta seja *A construção do projeto ético político do Serviço Social*, escrito em 1999. Em depoimento, Netto, no livro de Silva (2013), afirma que muitos acham que ele é o pai dessa ideia de projeto, mas não é, afirma ele: “Eu prefiro

falar em direção social [...]” (NETTO apud<sup>49</sup> SILVA, 2013, p. 191). Para o autor, que nega veementemente ser o primeiro a falar em Projeto Ético, não se trata de um projeto, mas de apenas (sem deixar de ser importante) uma direção social que foi tentando-se construir na década de 1990 para a profissão de Serviço Social e, na realidade, tenta-se construir até os dias atuais. De fato, o próprio nome do artigo já se refere a um projeto ético político do Serviço Social. Outra participante refere-se ao projeto ético político dizendo que:

**[...] o projeto ético é utópico. Quando lembramos de tudo o que temos que vivenciar enquanto projeto ético, ficamos frustrados, porque ele endeusa o assistente social. É como se nós pudéssemos tudo, quando, na verdade, o que a gente consegue é lutar diariamente para alcançar direitos dos usuários, mas também é uma luta diária para nos mantermos no emprego. Mesmo sendo concursada é muito difícil (AS.3).**

Surge aqui a questão da conotação ideológica que o projeto ético político do Serviço Social possui. Na realidade, as dimensões desse projeto colocam, para o assistente social, tamanha carga de responsabilidade, que, dependendo da interpretação, o profissional é posto num patamar de responsabilidade que ele não possui. Isso está ligado à concepção messiânica da profissão, em que o assistente social tem uma responsabilidade que ele sozinho não consegue cumprir.

Vasconcelos (2015) atribui o sofrimento de profissionais com relação ao Projeto Ético Político em seu cotidiano às produções de conhecimentos na área, que partem de objetos fragmentados e fragmentadores, carentes de uma análise mais consistente da realidade social e as possibilidades de intervenção.

Ora, o fato de parte expressiva da produção de conhecimento na área de Serviço Social, na atualidade permanecer na indicação das possibilidades de prática num dever ser abstrato, sem conexão e mediações necessárias com o movimento social/institucional e o cotidiano profissional, principalmente numa perspectiva

---

<sup>49</sup>Foi utilizado o *apud* aqui por se tratar de uma entrevista que José Fernando Siqueira da Silva realizou com José Paulo Netto e outros intelectuais para fins da elaboração de seu livro (SILVA, 2013).

histórica e de totalidade, tem trazido consequências deletérias aos assistentes sociais pressionados pelo complexo cotidiano profissional, parte e expressão da realidade social. Assim, não é sem razão que, parte dos assistentes sociais, expressando sofrimento e stress, vem rejeitando o projeto profissional como referência, por considera-lo utópico e por não conseguir identificar as possibilidades e alternativas para transformá-lo em realidade (VASCONCELOS, 2015, p. 50).

Isso ocorre porque os profissionais possuem fragilidade em estabelecer as mediações necessárias entre teoria e realidade através da movimentação de um arcabouço de conhecimentos teóricos, metodológicos e éticos, que possam embalar as estratégias políticas para implementar seus instrumentos e técnicas na ação cotidiana. A pesquisa demonstrou que, depois de formados e atuando nas políticas de combate à pobreza, os assistentes sociais mergulham profundamente no entendimento das políticas, em suas legislações e manuais, fazendo com que não se tenha tempo e nem energia para manter seus estudos por meio dos fundamentos teórico-metodológicos oferecidos na formação inicial e que deveriam continuar depois de formados.

Outra participante também não demonstra saber do que se trata o projeto ético ao afirmar: **“Eu, como assistente social, tenho esse projeto ético político, mas, muitas vezes, os profissionais trabalham, muitas vezes não conseguem uma ética profissional”** (AS. 5). Percebe-se que ela relaciona também o projeto à ética profissional. Outra participante demonstra ainda que não sabe do que se trata quando, após a pergunta realizada e explicada, ri e declara: **“Pode repetir? Olha, agora assim, não consigo nem me lembrar [...]”** (AS. 11). Porém, depois de repensar, ela se explica:

**Mas eu acho que a gente consegue vivenciar todos porque, por exemplo, a questão da liberdade, da autonomia [...] ninguém vem falar para você tem que fazer o atendimento assim, assado, você tem liberdade no teu atendimento. Você tem essa autonomia no atendimento com o usuário, a nossa profissão é o que a gente acha mais adequado e vai dar mais resultado** (AS. 11).

Num primeiro momento é possível vislumbrar uma versão idealizada, uma vez que nenhum assistente social consegue vivenciar

todos os princípios do projeto profissional. São inúmeras os embates que o cotidiano apresenta e que dificultam a vivência dos princípios da profissão. “Nessa dimensão, a liberdade refere-se a escolhas concretas mediante as possibilidades existentes no real e não a um subjetivismo visto fora do social” (RODRIGUES *et al*, 2014, p. 79). Está claro que o cotidiano impõe ao exercício profissional poucas escolhas (mas ainda há possibilidades) devido às limitações das políticas públicas, bem como as correlações de forças existentes, portanto, “[...] para exercer a liberdade o sujeito necessita ter condições de escolha, optar por uma projeção social e estabelecer as estratégias, os meios e os instrumentos para atingir tal projeção” (RODRIGUES *et al*, 2014, p. 79). Todavia, é importante frisar que há escolhas, mesmo que elas sejam poucas; e isso não significa que o profissional não pode avançar na vivência e construção desses princípios.

Nesse sentido, para os assistentes sociais que escolhem o projeto do Serviço Social como referência, no enfrentamento e resistência aos processos de alienação/controlado/dominação/exploração, trata-se de, a partir de uma atividade consciente, sistemática, planejada, fundada na análise crítico-dialética do cotidiano e da cotidianidade, articular, no cotidiano profissional, valores emancipatórios e respostas imediatas e mediatas às diferentes expressões da Questão Social que contribuam para atacar, impor limites, revelar, propagar, desnudar, divulgar, reverter a barbárie que consterna e arruína cotidianamente as massas trabalhadoras (VASCONCELOS, 2015, p. 61).

Apesar de todas as limitações impostas pela sociedade capitalista, a fragilidade dos desígnios dentro das políticas públicas, assim como as possibilidades de intervenções mediando a correlação de forças, há escolhas, ou como afirma Vasconcelos (2015, p. 35), “Saídas há”. O importante é que o profissional tenha presente uma questão:

[...] quem ganha e quem perde com as grandes escolhas, difíceis, complexas e necessárias, que individual ou coletivamente temos, estamos e vamos fazer, diante de propostas, alternativas e possibilidades que a humanidade já tem e já sabe quais são, por mais que grande parte dos indivíduos sociais, deserdados da riqueza material e espiritual, as ignore? (VASCONCELOS, 2015, p. 35).



Diante disso, urge clareza acerca dos princípios que norteiam a profissão, ou seja, é preciso saber que eles vão muito além do que a ética profissional, como se pode observar no seguinte depoimento: **“É a ética dentro da Assistência Social”** (AS. 4). Uma direção social de profissão é muito mais que sua ética profissional dentro de uma política pública específica; faz parte, mas não é o todo que direciona a profissão. Assim, “[...] o assistente social é, por sua vez, um profissional de nível superior com relativa autonomia, pois tem responsabilidade e chances de escolha, de imprimir sentido, direção valorativa e finalidade às suas ações” (RODRIGUES *et al*, 2014, p. 81). Martinelli (2009) afirma que é preciso dar sentido e direcionalidade ao exercício profissional e não apenas existir como profissão apenas para existir. É mais do que conformar-se em ser trabalhador assalariado, suscetível às relações sociais impostas pelo capitalismo e seus representantes. Do sentido e da direção que se imprime no exercício profissional depende a satisfação profissional, mesmo em meio aos inúmeros desafios que se tem no cotidiano.

Quanto à questão da igualdade e da equidade aparece certa confusão no depoimento seguinte.

**Não tem, assim, igualdade nenhuma. Equidade também. Na verdade, precisamos de igualdade. Às vezes é preciso direcionar recursos pra (sic) mais de uma família pra (sic) ter condições de igualdade pra (sic) outra, e isso não tem. Têm famílias assim que a gente quer oferecer uma cesta mensal e eles querem que seja igual pra (sic) todos e não tem, não, daí agora a gente já decidiu que a cesta básica não tem. A gente fornece, a maioria agora é emergencial. É emergencial. Só fiz uma que é mensal e que não tinha como [...] não tem equidade** (AS. 12).

A participante analisa a questão da igualdade apenas na decisão de se oferecer ou não uma cesta básica mensal e a equidade à decisão de oferecer uma cesta para uma família e para outra não, porque não se disponibiliza desse Benefício Eventual. A igualdade é um dos princípios da direção social da profissão. A desigualdade social foi estudada na seção 1, mostramos que ela é resultado do modo de produção capitalista. Destarte, exercer a profissão no sentido de possibilitar a ampliação da igualdade social é mais do que distribuir benefícios, sejam eventuais ou de renda. Na realidade, o exercício da profissão aponta para a direção de contribuir para a construção de outra sociedade, tarefa essa que não se pode atribuir tão somente ao assistente social. Essa possibilidade está

ligada à emancipação humana, possível noutra sociabilidade. Não significa que o assistente social não possa contribuir para isso, mas atribuir a ele essa função é um equívoco messiânico, como afirma Silva (2013).

O assistente social, por sua competência teórica de análise da realidade ético-política de comprometimento com os trabalhadores e técnica para viabilizar direitos, tem muito o que contribuir no contexto “[...] de um mundo que nos turva a vista, os desejos e os instintos, pelo excesso de mercadorias que não dão respostas às necessidades humanas essenciais e de uma infeliz humanidade e/ou das infelizes maiorias, permanentemente convencidas de que não há alternativas ao capital [...]” (VASCONCELOS, 2015, p. 35). Entretanto, para que isso seja possível é preciso “Alargar os horizontes, olhar para mais longe, para o movimento das classes sociais e do Estado em suas relações com a sociedade [...]” (IAMAMOTO, 1998, p. 20), a fim de ampliar a compreensão do conceito igualdade/desigualdade social que assola os usuários das políticas de combate à pobreza no Brasil. Em outras palavras, é preciso sair da imediatez do cotidiano, como foi estudado no capítulo anterior (COELHO, 2013), para produzir mediações mais profundas nas intervenções profissionais. E afirmarmos ainda mais: o profissional pode contribuir em muito para ajudar a despertar ou fortalecer em seus usuários e/ou outros trabalhadores a capacidade constante do questionamento, da indignação e da inconformidade com a realidade social imposta pelo sistema capitalista de produção. Nesse sentido, ter consciência da realidade social e questioná-la é um passo importante para despertar os trabalhadores para uma perspectiva de nova sociabilidade e, assim, implementar uma das tarefas fundamentais do Serviço Social que é a desconstrução do inconformismo com a sociedade de classe.

A outra participante também deixa confuso o conceito de igualdade, mas lembra dela como um princípio do projeto. **“Igualdade também, assim, entre o profissional e o usuário, entre o profissional e o usuário não há discriminação, a gente tenta tratar eles da melhor maneira possível para que eles voltem [...]”** (AS. 11). A igualdade aqui está associada à relação entre profissional e usuário, em especial, na questão da não discriminação, que é um dos princípios do Código de Ética. Ela também não associa a igualdade à construção de uma sociedade em que a riqueza seja distribuída entre os que a produzem. Vasconcelos (2015) aponta que nesse contexto de contradições, há que se escolher entre aceitar como fato dado a concentração da riqueza socialmente produzida ou indignar-se e questioná-la. Logo, nesse âmbito, “Os assistentes sociais, majoritariamente, operam no âmbito da luta

institucional e da luta ideológica, o que repercute direta ou indiretamente na luta social” (VASCONCELOS, 2015, p. 38).

Outro princípio que aparece no depoimento, mas que se apresenta de forma ofuscada, é a questão dos direitos humanos. **“Essa questão dos direitos humanos eu encontro dificuldades de garantir esses direitos para o usuário. Então eu trabalho com direitos humanos, mas, mas tenho dificuldade porque não depende somente de mim”** (AS. 5). Quando se trabalha com direitos está se referindo aos direitos humanos de qualquer forma. Todo direito é humano. Não é necessário acontecer uma chacina para se pensar em direitos humanos. Passar fome é uma violação de direitos humanos, ainda mais num país como o Brasil que é um dos maiores produtores de alimentos no mundo. A discussão de pobreza, enquanto violação de direitos humanos, é um tanto quanto nova na comunidade científica. Sané (2003) defende a tese de que somente se pode acabar com a pobreza quando ela for reconhecida como violação de direitos humanos. O autor critica a forma como os governos enxergam a pobreza e delimitam linhas artificiais para medi-la<sup>50</sup>. Enquanto isso ocorrer, a vontade política não articula esforços para combatê-la efetivamente, pois bastam apenas alguns reais a mais<sup>51</sup> para que o sujeito em situação de pobreza saia das estatísticas de um país. Em sua concepção, a pobreza “[...] não é um destino a ser aliviado por atos caridosos ou por ajuda internacional [...] nem se deve à falta de competência dos pobres [...]” (SANÉ, 2003, p. 29), porque as oportunidades não são colocadas para o ser social de forma igualitária na sociedade capitalista. A desigualdade de oportunidades e acesso aos bens socialmente produzidos é uma das máximas do capitalismo (NETTO e BRAZ, 2007).

A Conferência Internacional sobre Direitos Humanos, que foi realizada em Viena no ano de 1993, já dizia que “[...] há um vínculo orgânico entre pobreza e violação de direitos humanos” (SANÉ, 2003, p. 29), pois uma pessoa que está nessa situação tem maior dificuldade de acesso aos demais direitos.

Das cinco famílias de direitos humanos – cívicos, políticos, culturais, econômicos e sociais – proclamados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem como inerentes à pessoa humana, a pobreza constitui numa violação do

<sup>50</sup>A perspectiva dos governos e agências internacionais quanto à pobreza e seu enfrentamento foram estudados na seção 1.

<sup>51</sup>Referência feita aos Programas de Transferência Condicionada de Renda.

quinto, sempre; do quarto, em geral; muitas vezes do terceiro e, às vezes, até mesmo do segundo e do primeiro (SANÉ, 2003, p. 29).

Quando um país permite que milhões de pessoas vivam em situação de pobreza ou de miséria significa que ele está violando os direitos humanos de forma contínua. A violação diz respeito apenas às grandes tragédias mundiais, mas à tragédia diária, onde centenas de pessoas morrem por questões decorrentes da situação de pobreza e miséria em que vivem, justamente pela decisão de uma minoria em não distribuir a riqueza socialmente produzida. “Sua violação é uma infração fundamental da dignidade humana como um todo, e não um deplorável embaraço a ser lamentado por vizinhos distantes” (SANÉ, 2003, p. 29).

No entanto, é importante frisar que Sané (2003) se perde em sua discussão quando aponta a possibilidade de erradicar a pobreza começando pela declaração de sua abolição e terminando com a humanização da globalização. Em nenhum momento o autor associa a pobreza como resultado do MPC. Sabe-se que o capitalismo jamais pode ser humanizado (SILVA, 2013). É da sua essência explorar, acumular e lucrar. E a lei geral de acumulação capitalista possui a lógica de que quanto mais se acumula riqueza, muito mais se produz a pobreza e a miséria (MARX, 1983). Não é possível compreender a pobreza sem articulá-la com direitos humanos e, por consequência, com a violação da dignidade humana, uma vez que estar em situação de pobreza ou miséria é estar descoberto de proteção social relativa a todos os direitos que uma pessoa precisa ter para viver e se desenvolver enquanto ser social.

Os princípios do projeto ético político do Serviço Social estão presentes nas legislações e diretrizes da profissão, bem como nas produções teóricas, nas frentes de luta, nos discursos, na formação profissional, entre outros. Todavia, aqueles mais apontados pelas profissionais são os princípios presentes no Código de Ética da profissão.

Uma das profissionais relata que o único princípio que consegue vivenciar no seu exercício profissional é o seguinte: **“Eu acho que o único princípio ético é o próprio assistente social tentando, lutando. É só a luta! A luta para os que não desistem! Aquele que apesar das lutas da vida ele continua aí”** (AS. 4). O assistente social é um profissional formado para a crítica, análise e desvendamento da realidade social cotidiana. Essa realidade é permeada pelas lutas (como afirma a participante), lutas essas empreendidas no cotidiano para conquistar espaço profissional, defender o usuário e garantir seus direitos, tudo isso em meio a correlações de forças fortemente vivenciadas no cotidiano.

Esse lugar, o cotidiano, tido como emergencial e rotineiro desafia o profissional a intervir nas demandas sociais para além do emergencial. Para a participante, isso gera uma luta cotidiana, que se apresenta muitas vezes como desgastante. É no cotidiano que o profissional é chamado pelo Projeto Ético Político a “[...] operar na/a luta de classes objetivando contribuir com as lutas pela emancipação humana, para além das respostas necessárias às requisições institucionais” (VASCONCELOS, 2015, p. 54).

Um dos princípios da direção social da profissão que está claro e evidente entre as participantes é a defesa dos trabalhadores. O assistente social, em seu exercício profissional, defende os trabalhadores em qualquer circunstância. **“Eu acho que ainda consigo ir na linha da defesa da classe trabalhadora”** (AS. 9). Apesar dos desafios do cotidiano, a profissional ainda assume a defesa dos trabalhadores de forma clara. Os assistentes sociais são capazes de enfrentar as complexas correlações de forças para defender os cidadãos, cada um, em suas necessidades.

É tomando o cotidiano profissional/exercício profissional como objeto de investigação e crítica sistemática, como parte e expressão do contexto particular e geral, que vai possibilitando os assistentes sociais, individual e coletivamente, superar práticas conservadoras, apreender possibilidades presentes na realidade [...]; definir estratégias e ações necessárias; optar por alianças frente à identificação da correlação de forças presentes no movimento institucional e social; e, nesse processo, dar sua pequena contribuição [...] à luta social fazendo a balança pender mais para o lado do trabalho do que para o capital (VASCONCELOS, 2015, p. 49).

Portanto, não é preciso e nem possível esperar que o assistente social promova uma luta revolucionária que vá resultar numa outra sociabilidade, pois ele sabe que isso não é possível. Entretanto, esse fator não lhes tira a responsabilidade (se assumiu o Projeto Ético Político em vigência) de construir pequenas ações que tenham como horizonte os princípios do projeto profissional, pois o assistente social, enquanto um trabalhador pode contribuir para a construção de outra sociabilidade. Porém, não se trata de grandes ações, mas de pequenas ações, conscientes, criativas e embebidas de teleologia.

A participante vincula o projeto profissional à relação com o usuário e às garantias que ele requer, cuja responsabilidade é do profissional. **“Porque quando se trata do usuário, se você tivesse liberdade de ação, você consegue fazer eles mudarem. Você consegue mudar aquilo que está ali, colocado na cabeça deles”** (AS. 4). Ela está se referindo às mudanças de vida que espera por parte do usuário. Ao garantir um direito ao usuário, a profissional espera contrapartida através da mudança de vida e/ou conduta. Todavia, ela diz não conseguir essa mudança porque não tem liberdade de ação, porque se tivesse liberdade para agir promoveria essas mudanças uma vez que **“[...] o usuário tem a mente aberta [...]”** (AS. 4). Percebemos que ela atribui a si mesma a responsabilidade pela mudança de vida do usuário, relacionando a autonomia profissional à relação com o usuário e sua aceitação das propostas que o profissional pode fazer. Para a participante, o assistente social é capaz de vivenciar a autonomia e também promovê-la para os usuários, como ela mesma afirma:

**[...] acredito na autonomia do profissional e também na autonomia que ele proporciona. O profissional não promove ela, mas ele é um agente nessa promoção. A questão da recusa das ações arbitrárias. Estar sempre envolvido nos espaços de movimentação popular, a gente consegue estar envolvido e plantar a semente na cabeça do usuário** (AS. 10).

Para Faleiros (2011, p. 62), trabalhar a autonomia do usuário significa aumentar a sua capacidade de “[...] reproduzir-se na complexidade da historicidade e da cotidianidade das mediações de poder e dar energias e recursos próprios e de representar-se criticamente, combinando o reforço do eu com a aprendizagem da dúvida [...], na recusa da alienação, da tutela do controle”.

Pela mediação profissional é possível descobrir junto com o usuário as suas potencialidades e capacidades de reagir a tudo aquilo que leva esse usuário a permanecer no lugar vulnerável que está, de forma conformada e sem consciência. “A crítica arrancou as flores imaginárias dos grilhões, não para que o homem suporte grilhões desprovidos de fantasias ou consolo, mas para que se desvencilhe deles e a flor viva desabroche.” (MARX, 2010, p. 146). Entretanto, salientamos que não é o aumento de capacidades do usuário que vai lhe tirar da condição de pobreza, pelos motivos e razões estudados na seção que abordou os temas de desigualdade, pobreza e políticas públicas no Brasil. Para o usuário de

políticas de combate à pobreza, trata-se de “[...] um processo de negação da tutela e da subalternidade pela mediação da afirmação da própria palavra e da construção de decisões sobre o seu próprio destino” (FALEIROS, 2011, p. 62). Nesse aspecto, o profissional realiza suas intervenções para, na prática, construir com o usuário as possibilidades para o desenvolvimento da autonomia dele através da garantia de seus direitos. **“Que o usuário saiba buscar, que ele seja protagonista, que ele busque, que ele saiba quanta força eles têm enquanto grupo”** (AS. 6).

A busca pela autonomia é fortalecida nos usuários pelos profissionais quando estes lhes ensinam que os direitos sociais não são favores da parte do governo, mas direitos conquistados por eles. A busca da autonomia também se fortalece quando o profissional ensina aos usuários o caminho de acesso desses direitos, sem precisar que a todo o momento eles dependam do profissional de Serviço Social ou de outro profissional para acessá-los. É preciso, pois, que o usuário, enquanto cidadão que é, aprenda a lutar e brigar pelos seus direitos, independentemente de uma intervenção profissional. Nesse sentido, o “[...] fortalecimento da autonomia implica poder viver para si no controle das próprias forças, e de acordo com as próprias referências” (FALEIROS, 2011, p. 63).

Outro elemento que aparece no depoimento da participante é a questão do empoderamento. **“Acredito que hoje conseguimos desenvolver ações pautadas no projeto ético-político, principalmente no que se refere ao acesso aos direitos, bens e serviços, bem como o empoderamento do usuário, fazendo com que este tenha consciência do papel importante que desenvolve na sociedade”** (AS. 3). Para Foucault (1979), o poder não existe. Existem sim as relações de poder, e, portanto, ele só pode existir em exercício. Todo sujeito tem o poder; logo, ninguém pode dar-lhe poder. O que um profissional faz é contribuir com esse sujeito, despertando nele a consciência de que tem poder e pode exercê-lo. Assim como o poder, também ninguém pode dar consciência a ninguém, uma vez que desde a gestação o sujeito passa a desenvolver consciência, que é influenciada pelo meio social no qual o sujeito está inserido, pelas oportunidades que vai tendo durante a vida. Para Vasconcelos (2015, p. 41), “Na busca de transformar o mundo, não existe a possibilidade de conscientizar/empoderar (dar poder) pessoas, poder que só pode resultar de disputa na luta social”.

No caso aqui estudado, trata-se de despertar no usuário o exercício do poder que ele possui, ou contribuir para que ele aprenda a disputar o poder, possibilitando maior alcance de seus direitos. Além disso, as

intervenções profissionais podem contribuir com a ampliação da consciência do usuário no que se refere ao pertencimento de classe social, da luta, das conquistas e dos direitos que ele pode acessar. “Afinal, poder e consciência não se transferem, não se delegam nem se doam. Poder disputa-se e se mantém pela força ou pela associação coletiva e consciência se plasma na luta social consciente” (VASCONCELOS, 2015, p. 41). Nesse sentido, o assistente social pode contribuir com o usuário no sentido de que ele passe a entender que ele tem poder e pode exercê-lo de forma consciente. Para Faleiros (2011), a intervenção profissional pode ajudar o usuário no exercício de seu poder.

De acordo com o paradigma da correlação de forças, as mediações de poder e, portanto, de opressão, subordinação, discriminação, vitimização, fragilização, exploração são postas e pressupostas teórica e praticamente, implicando o compromisso ou engajamento dos assistentes sociais com o fortalecimento do oprimido no processo de enfrentamento de sua fragilização/patrimonialização [...] (FALEIROS, 2011, p. 51).

Tratam-se de intervenções profissionais que contribuam com o usuário no sentido de romper com questões que o colocam como inferior, menor ou subalterno, dentro daquilo que é possível na sociedade capitalista, mas, também, para além dela. É uma estratégia do exercício profissional que “[...] vai favorecer [...] o processo e o projeto de vida do sujeito, no sentido de buscar o que ele quer e pode contribuir a partir das forças de que dispõe [...]” (FALEIROS, 2011, p. 59). Em políticas de combate à pobreza, fortalecer o usuário significa “[...] não só fortalecer o sujeito em relação à lei, mas no questionamento da lei, da distribuição desigual da renda e do poder, da denúncia da desigualdade, articulando-se as mediações das redes de solidariedade e dos movimentos sociais” (FALEIROS, 2011, p. 61). Trata-se de ajudar o usuário a pensar e entender o máximo possível das relações sociais capitalistas para que ele não aceite como dado imutável a sua condição de pobreza e desigualdade social; que ele passe a questionar a concepção de pobreza e desigualdade recorrente, “[...] naturalizada sob o argumento do mérito que valoriza os mais capazes, criativos e preparados (os mais fortes)” (SILVA, 2013, p. 194).

Discutimos anteriormente a autonomia do usuário, ao passo que, nesse momento, aparece a discussão de autonomia do profissional assistente social. Um elemento importante que evidencia nos



depoimentos das participantes é a categoria autonomia. O exercício da autonomia profissional do assistente social é um processo de construção cotidiana, assim como dos trabalhadores de forma geral. Nenhum trabalhador no sistema capitalista possui, por natureza, autonomia profissional, uma vez que não é ele quem organiza o seu processo de trabalho (MARX, 1983). Nessa mesma lógica, o assistente social também não organiza o seu processo de trabalho. Isso é feito pelo empregador dentro da instituição (SILVA, 2007) e (IAMAMOTO, 1998). “Esta é uma condição do exercício profissional que não pode ser negligenciada” (SARMENTO, 2016, p. 30). Portanto, o “[...] **reconhecimento da autonomia profissional também é luta contínua. Questionamentos e explicações sobre a atuação profissional são constantes**” (AS. 2). Isso ocorre porque “[...] os processos de trabalho dos assistentes sociais se realizam no interior das organizações, são as instituições que organizam o trabalho profissional, mesmo quando preservada alguma autonomia” (SARMENTO, 2016, p. 30).

O assistente social, na maioria dos casos, apresenta e vivencia os princípios da direção social da profissão, os quais nem sempre estão em harmonia com as diretrizes institucionais (FALEIROS, 1991). Por isso, é comum que seus superiores atuem no sentido de questionar a atuação profissional. Além disso, a profissão tende a construir mediações e intervenções voltadas para a defesa dos usuários, contrariando, muitas vezes, o que lhe exige a instituição empregadora.

Sarmento (1994, p. 255), quando discute a importância do relacionamento entre profissionais e os sujeitos usuários, trata também das mediações, que ele considera como “[...] a expressão do particular, atravessados pelo singular e o universal, mas que permite a apreensão das passagens e conversões, manifestadas na ação do assistente social através do relacionamento”. Esse processo de construção das intervenções também ocorre no processo de construir mediações, que é “[...] realizado pelas ações [...] e pelo processo intencional, no plano da razão, que reconhece e desvenda a síntese de múltiplas determinações [...]” (SARMENTO, 1994, p. 255). Portanto, a intervenção não é algo automático (o nome disso seria rotina), mas é um processo de construção consciente, planejado e intencional.

A autonomia é conquista, salvo no caso da organização e decisão sobre o próprio processo de trabalho, e constitui-se dentro de um processo de luta. “**Eu tenho autonomia, mas depois de muito debater, muito brigar, de bater na mesma tecla. Mesmo com toda a dificuldade, eu tenho autonomia para desenvolver**” (AS. 7). Assim, é possível afirmar que o assistente social possui autonomia relativa em seu exercício

profissional, pois a sociedade capitalista condiciona a sua atuação profissional enquanto trabalhador, bem como interfere no processo de geração e manutenção das desigualdades sociais e pobreza, as quais exigem cada vez mais, respostas profissionais mais complexas (RODRIGUES *et al*, 2014). Ao falar sobre autonomia profissional, uma das participantes relata que:

**Efetivamente nós conseguimos porque não tem ninguém que fique ali do nosso lado falando o que nós podemos falar ou não para o usuário, portanto nós podemos fazer isso, essa autonomia ainda é relativa, mas isso nós conseguimos fazer. Você pode fazer tudo aquilo que está posto pra você fazer, aquilo que está colocado pra você fazer e que você tem como objetivo de profissão do Serviço Social. Então você pode colocar o objetivo profissional que é a busca de trabalhar isso numa sociedade mais igualitária, mais justa (AS. 10).**

A autonomia para essa profissional foi um processo de conquista em seu cotidiano. Não basta lamentar o fato de ter autonomia relativa em seu exercício profissional. **“E a gente poderia fazer um trabalho muito mais legal se tivesse acesso a recursos, materiais, transporte coletivo para a comunidade, mais acesso; e o profissional não consegue ainda ter autonomia para cobrar os recursos que chegam destinados. Ainda não temos total autonomia para cobrar e ter acesso a esses recursos”** (AS. 6). Urge avançar no processo de conquista da autonomia. E nesse processo algumas estratégias são fundamentais, como produzir conhecimentos a partir da realidade social enfrentada, sistematizar o exercício profissional e utilizar tudo isso para ampliar o campo de visibilidade da profissão perante outras profissões, gestores e usuários. Em outras palavras: qualificar sua intervenção, posicionando-se diante de tudo aquilo que vai na contramão dos princípios profissionais e mesmo das prerrogativas das políticas públicas; é preciso, ainda, manter-se em processo de formação continuada (RODRIGUES *et al*, 2014). Essas são algumas das estratégias que os profissionais precisam desenvolver em seu exercício profissional para fazer avançar a compreensão e a vivência da direção social da profissão.

Portanto, a relatividade da autonomia é fortalecida dependendo do processo de luta que o profissional empreende dentro e fora da instituição; e ela é minimizada quanto mais o profissional for estratégico e souber articular o arcabouço de conhecimentos que possui para conquistar seu

espaço e desenvolver seu exercício profissional. Um profissional que passa os dias a lamentar a relatividade da autonomia, em vez de produzir estratégias para minimizá-la, pode esmorecer e esquecer que é um profissional formado para ser estratégico e protagonista.

O exercício profissional do assistente social é muito mais do que garantir direitos sociais, dentro dos limites da emancipação política. “Trata-se de um exercício absolutamente essencial para, no mínimo, desestabilizar consensos que naturalizam ações vistas como as únicas possíveis” (SILVA, 2013, p. 196). Mesmo assim, em se tratando de direitos sociais, pode-se começar por realizar um trabalho que mostre que **“[...] a coisa pública é coisa dele e coisa dele tem que ser tratado com respeito, ele tem que ser acolhido, o serviço tem que ser de qualidade”** (AS. 6). Para isso, uma das estratégias que o profissional pode trabalhar é o incentivo e a criação de possibilidades para a participação popular.

A concepção de participação remete ao conceito de democracia participativa que entra em voga no Brasil a partir da década de 1970, quando se começa a pensar numa reforma democrática, tema enfatizado pelos movimentos sociais em todo o país que querem uma nova forma de fazer política, de acordo com Moura (2009) e Siqueira (2006). Num contexto de reforma da democracia “[...] a ideia de participação de grupos e camadas da população tidas como pouco representadas, constituiria incentivo para estimular o melhor funcionamento das instituições políticas” (MOURA, 2009, p. 47).

Os movimentos sociais são os atores coletivos que buscam a transformação da realidade brasileira e acreditam que só é possível quando eles exercem pressão sobre o Estado e o capital. “A busca pelo reconhecimento do direito de se ter direitos foi o imperativo desses movimentos. Busca-se ainda o direito de participar e de decidir sobre as ações estatais, influenciando as políticas e fiscalizando a operacionalização dos serviços sociais” (SIQUEIRA, 2006, p. 48).

Souza (2009) explica que existem três concepções básicas concernentes à participação, são elas: a participação comunitária, a participação popular e a participação social. Segundo a autora, a participação comunitária surgiu no século XX e tinha uma conotação conservadora por enfatizar a execução de atividades sem a preocupação em pensar as ações e a eleição de prioridades. Já a participação popular surge a partir de 1970, quando a efervescência dos movimentos sociais, que tinham um caráter reivindicatório, apontava para a urgência de fiscalizar as ações estatais. E, por último, a participação social nasce com o processo de democratização do país. A participação social se preocupa com a gestão das políticas na busca da consolidação dos direitos sociais

(SOUZA, 2009). A consolidação dessa reivindicação dos movimentos sociais tem início com a institucionalização da participação popular na Constituição Federal de 1988 no parágrafo único do artigo primeiro, quando afirma: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente [...]” (BRASIL, 1988, Art 1º). E quando se trata da Assistência Social, a CF/88 deixou ainda mais claro algumas diretrizes, como a “[...] II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [...]” (BRASIL, 1988, Art. 204).

Moura (2009) defende que a participação era e é elemento primordial para a construção da democracia, pois ela “[...] capacitava as pessoas para avaliar melhor tanto a esfera pública como privada [...]” (MOURA, 2009, p. 43). Dessa maneira, para a participação popular, podem existir vários modos e instâncias, objetivos e metas, circunstâncias e motivações. As formas e os espaços de participação variam conforme o contexto histórico e a cultura de cada sociedade e, por isso, a participação “[...] pode ser entendida como processo social, no qual o homem se descobre enquanto sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais [...]” (SOUZA, 2009, p. 170).

Um dos maiores desafios é aprender a participar tendo em vista os interesses coletivos, e não os interesses privados. Portanto, a construção da participação social “[...] é constituída de contradições que desafiam o homem, fazendo-o assumir, dependendo da conjuntura, posições de enfrentamento ou a elaboração de proposições políticas para a melhoria das condições de vida e trabalho da população” (SOUZA, 2009, p. 170). De qualquer modo, para a autora, a participação social requer que os sujeitos individuais compreendam-se como sujeitos coletivos que têm necessidades comuns, e, por isso, sentem a necessidade de buscar isso conjuntamente.

Avelar (2004) complementa essa ideia apontando que a participação é, em todo caso, uma ação de sujeitos com um objetivo comum, logo “[...] é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e, portanto, valores) de um sistema de interesses dominantes” (AVELAR, 2004, p. 225). E para Nogueira (2005, p. 129), aqueles que participam “[...] são partes que desejam ser parte ou tomar parte de algo”.

Avelar (2004) apresenta três canais de participação: o canal eleitoral, o canal corporativo e o canal organizacional. O primeiro compreende as atividades de partidos políticos; o segundo trata da representação de interesses particulares dentro do sistema estatal; e o

último trata das organizações não institucionalizadas, e um dos exemplos que o autor apresenta são os movimentos sociais.

Já Nogueira (2005) discute, em seu texto, quatro formas de participação, são elas: a participação assistencialista, a participação corporativa, a participação eleitoral e a participação política. A primeira está relacionada à filantropia ou à solidariedade. O conceito de assistencialismo, ajuda, favor e troca de votos supramencionados nos depoimentos estão ligados à cultura política brasileira. Por cultura se “[...] compreende um processo coletivo e incessante de produção de significados que molda a experiência social e configura as relações sociais” (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000, p. 24). Para os autores, a cultura é política porque trata dos significados que constituem e redefinem o poder social. “Interpretamos política cultural como o processo posto em ação quando conjuntos de atores sociais moldados por e encarnando diferentes significados e práticas culturais entram em conflito uns com os outros” (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000, p. 24). Em sua concepção, cada sociedade é marcada por um tipo de cultura política, aliás, essa não está ligada apenas à questão da arte, da linguagem e da literatura, como se enfatiza nas discussões sobre cultura.

Antes da afirmação dos direitos sociais essa era a forma mais comum de participação. A segunda forma, a participação corporativa, está relacionada às categorias de profissionais quando defendem determinados interesses, sendo esta característica específica do sindicalismo. “Trata-se de uma participação fechada em si, que se objetiva, sobretudo com um propósito particular, em maior ou menor medida excludente: ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação” (NOGUEIRA, 2005, p. 131). Ele afirma ainda que essa forma também é parecida com a participação assistencialista no quesito de serem práticas universalizadas. A terceira forma de participação apresentada pelo autor é a eleitoral, onde cresce a defesa por interesses mais coletivos, porque interfere no coletivo ao se tratar da questão da governabilidade do Estado. Ela está significativamente relacionada ao processo eleitoral, ao voto em si, e isso se mostra como uma limitação da mesma. Segundo Nogueira (2005), ao se prender apenas na questão eleitoral, o cidadão está individualizando as decisões. E, por fim, o autor mostra a quarta modalidade de participação, que é a política. Esta inclui tanto a participação eleitoral quanto a corporativa. Esse tipo de participação considera a comunidade como um todo, no sentido do coletivo, que procura defender também os interesses coletivos, e está relacionada também ao Estado e ao controle de suas ações.

Na participação eleitoral, o protagonista é sempre o cidadão que se organiza em categorias de representação e busca garantir interesses coletivos. No entanto, é preciso deixar claro que isso não exclui a possibilidade de existir a busca por interesses particularizados revestidos de coletivos que podem acontecer entre os sujeitos participantes. Nogueira (2005) afirma que a participação remete logo à questão do poder que perpassa a relação. “A rigor, ainda que nem toda a participação seja imediatamente política, não há participação que não se oriente por algum tipo de relação com o poder – tanto com o poder de outros atores quanto com o de determinados centros organizacionais e decisórios” (NOGUEIRA, 2005, p. 129). Isso é mais forte ainda quando se trata de participação em espaços públicos, como no caso dos conselhos de política, dos quais fazem parte segmentos do Estado e da Sociedade Civil. Quando se trata de um governo que preza pela democracia e conta com a participação da população, entendendo que ele é apenas um representante que administra a coisa pública, existe maior probabilidade de haver efetividade do controle social sobre suas ações. Entretanto, quando o governo ainda vive resquício do conservadorismo os espaços de participação popular sofrem pressões e manipulações, dificultando, assim, o poder de participação da população.

Diante disso, Tatagiba (2002) diz que o desafio maior está no compartilhamento do poder entre Estado e Sociedade Civil. Existem conflitos nessa relação, pois se trata de permitir que alguém (há pouco compreendido como foco do favor), passe a discutir prioridades e investimentos de recursos. Legalmente falando, os conselhos têm o poder de deliberar sobre as ações estatais, porém, o Estado precisa saber o processo de poder e de implementação de políticas. “Os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto – às novas formas de fiscalização, controle e participação da Sociedade Civil no processo de produção das políticas públicas” (TATAGIBA, 2002, p. 79). Compreende-se, assim, que nem o Estado, nem a Sociedade Civil estão livres da busca pela efetivação do poder. Ambos são heterogêneos e podem buscar nos espaços de participação a legitimidade de interesses particulares. “A centralização do poder nas mãos do executivo fragiliza, em muitos casos, a autonomia dos conselhos diante das condições que os governos reúnem para interferir, neutralizar ou mesmo minar as ações e decisões do colegiado” (SOUZA, 2009, p. 184).

Para compreender como o conflito entre interesses privados e interesses coletivos pode ocorrer na prática cotidiana, podemos exemplificar da seguinte maneira: um representante de entidade pode

participar de um conselho preocupado apenas em cooptar recursos para a sua instituição, sendo que, na realidade, sua função ali é discutir coletivamente as prioridades de todos os segmentos que ele representa e deliberar prioritariamente. Igualmente, o Estado pode eleger um representante que irá apenas legitimar suas ações, procurando evitar maiores conflitos ou até ocultar dados importantes que possam questionar as suas ações. Quando existe essa prática, acontece a neutralização e a ineficácia daquele espaço que deve enfocar, prioritariamente, as garantias para o coletivo.

A participação política está relacionada à participação cidadã, modalidade trazida pelo processo de democratização do país. Esse tipo de participação se preocupa com o compartilhamento das decisões estatais entre Estado e Sociedade Civil, referindo-se às políticas públicas e seus espaços participativos e não está preocupada com a diminuição das forças antagônicas em movimento (NOGUEIRA, 2005).

Apesar desses impasses, é fundamental que a população continue participando desses espaços, pois “[...] a participação política é instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania” (AVELAR, 2004, p. 223). É uma forma de impactar positivamente a gestão das políticas, uma vez que os cidadãos participantes exercem poder de mudança neste espaço, apesar de todas as contrariedades e dificuldades.

No tocante à Política de Assistência Social, todos os cidadãos podem participar do processo de sua gestão, inclusive as pessoas que utilizam seus serviços. Esse é um desafio inerente ao processo de democratização de todas as políticas, e mais ainda da Assistência Social, pois ela possui uma marca histórica relacionada a não participação, onde o sujeito era tratado como cliente. Assim, se a sociedade como um todo tem dificuldade de participar do controle das ações públicas, pode-se imaginar o que isso significa quando se trata dos usuários da Assistência Social, na medida em que muitas vezes esses usuários estão fragilizados, com seus direitos sociais desrespeitados. Todavia, não se trata de algo impossível, mas de aprendizado, pois são eles que utilizam os serviços e podem avaliá-los de forma efetiva. De acordo com Avelar (2004, p. 234), “[...] só se resulta em democratização quando a participação se materializa em políticas para a efetiva extensão de direitos e que a cada nova classe de direitos alcançados corresponda à efetiva integração de cada membro com igual calor na coletividade política”.

A participação popular pode gerar impacto na gestão das políticas sociais quando os sujeitos ocupam os espaços, como os Conselhos de direitos. A participação popular tem o poder de fazer com que a gestão

passee a “[...] se auto-reconfigurar, a se desenhar de outro modo, a formar novos recursos humanos bem como organizações diferentes” (NOGUEIRA, 2005, p. 145).

Os Conselhos são um dos canais de participação popular, de fiscalização e de exercício do controle social por excelência na Política de Assistência Social, uma vez que, em qualquer instância, ele está

[...] Inserido na esfera pública; caracterizado como instituição [...] (governamental e não governamental); quebra do monopólio de velhos atores (executivo, legislativo, partidos, sindicatos); estabelece um processo de interlocução e negociação com atores diversos, em especial gestores, trabalhadores, prestadores e usuários (CIPEC<sup>52</sup>, 2002, p. 26).

Eles não governam, mas verificam e avaliam demandas e resultados, considerando as prioridades, com o intuito de dar respostas aos interesses coletivos e públicos. Os Conselhos têm características peculiares. Segundo o CIPEC (2002), eles são órgãos especiais, autônomos e independentes, deliberativos, colegiados, normativos e constituem-se como espaço público de negociação.

Nesse contexto, o Serviço Social usa a participação popular como uma estratégia para controlar a gestão da política pública, tendo em vista a garantia de direitos. Portanto, “Ocupar esses espaços coletivos adquire maior importância quando o bloco do poder passa a difundir e a empreender o trabalho comunitário, tendo no voluntariado seu maior protagonista” (IAMAMOTO, 2006, p. 187). E não é apenas uma estratégia para romper com o conservadorismo presente na política pública, mas, também, para implementar muitos aspectos do ideário neoliberal, que prima pela desmonte dos direitos. E nesse contexto os profissionais de Serviço Social “Podem abrigar experiências democráticas, que propiciem a partilha do poder e a intervenção em processos decisórios, ou estimular vícios populistas e clientelistas no trato da coisa pública” (IAMAMOTO, 2006, p. 188). Logicamente, o assistente social prima por fortalecer as experiências democráticas na gestão pública.

Na perspectiva da profissional participante, o enfrentamento da pobreza está ligado à aquisição de renda por parte das famílias. Numa das

---

<sup>52</sup>Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas (CIPEC).



entrevistas, uma profissional elaborou um plano de ação que ultrapassasse a mísera oferta de cursos de artesanato, como forma de capacitação para o trabalho e geração de renda, uma vez que essa profissional critica veementemente esse tipo de ação que é apenas ação paliativa e não proporciona ao indivíduo oportunidade de emancipar-se. **“Então nós fizemos o planejamento de cursos profissionalizantes para pedreiro, para panificadora, assim, voltada para cada território que iria gerar renda, que iria emancipar, que iria reduzir a pobreza”** (AS. 4). Essas ações são próprias da proposta do Plano Brasil Sem Miséria, que busca a capacitação profissional dos usuários, como uma forma de romper com a pobreza extrema. Nesse sentido, para a profissional é claro: **“Antes de criticar que ele não está trabalhando, tinha que viabilizar um curso para ele, ver se tem alguma forma [...]”** (AS. 4). Ela compreende que para as pessoas que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza, o acesso ao mercado de trabalho é muito mais complexo do que para quem não está nessas condições. Por esse ângulo, é papel da política pública fazer a mediação para que o sujeito possa ter condições de participar da competição no mercado de trabalho para vender a sua força de trabalho. Esse deveria ser o movimento de compreensão dos gestores, e não o de crítica ao fato das pessoas procurarem os serviços socioassistenciais. Ao contrário, os gestores deveriam procurar possibilitar o acesso à formação e à capacitação com o intuito de ampliar as condições de participação e competição no mercado de trabalho. Para que isso ocorra, os profissionais usam de sua criatividade para oferecer possibilidades de capacitação aos usuários,

**[...] para que consigamos melhorar a questão da pobreza e da falta de oportunidade do município oferecemos aos usuários cursos de qualificação, grupos de atendimento e fortalecimento de vínculos, oficinas feitas em grande parte pelos próprios profissionais ou por profissionais da rede** (AS. 3).

Como os profissionais não têm autonomia, segundo a entrevistada, para contratar profissionais para capacitação, muitas vezes, é a equipe do CRAS que procura desenvolver essas ações para possibilitar ao usuário condições mínimas de inserção no mercado de trabalho, tendo em vista a superação da pobreza.

Percebe-se, pois, no depoimento dessa participante AS.3 que o seu exercício profissional se coloca no espaço da política pública de enfrentamento à pobreza de forma funcional, inclusive no próprio capital,

uma vez que a perspectiva de sua atuação é para incluir pessoas no sistema para que possam competir no mercado de trabalho. Não aparece em seu depoimento a crítica ao sistema que expropria a força de trabalho e não absorve essa parcela importante dela, deixando esses trabalhadores sujeitos à pobreza e à miséria. Na seção 1 discutimos e visualizamos que a pobreza e a miséria são geradas, mantidas e legitimadas pelo MPC e que as políticas públicas não são capazes de eliminar esses fenômenos, apenas amenizá-los de modo que os trabalhadores continuem sujeitos aos ditames do capital. Não existe como “melhorar a questão da pobreza”, como a participante afirma, pois se trata de uma questão inerente ao sistema capitalista.

Outro princípio do projeto ético político do Serviço Social que aparece nos depoimentos das participantes é a questão da emancipação. A história da humanidade foi e está sendo construída tendo em vista a emancipação de alguma situação determinada, conforme Luiz (2011). A autora discute o protagonismo dos assistentes sociais no Estado do Paraná em promover rupturas moleculares para a construção da emancipação de conselheiros municipais da Assistência Social. E em seu exercício profissional o assistente social tem uma preocupação quanto à emancipação. Em praticamente todos os depoimentos aparece essa categoria, sem muita clareza sobre qual emancipação estão falando. **“Eu acho assim que no momento em que a gente faz [...] o assistencialismo, você não tem a emancipação daquela família”** (AS. 4). Para Luiz (2011, p. 23), o Serviço Social contribui com a construção de uma perspectiva emancipatória sempre que faz “[...] frente às práticas tradicionais e convencionais que hegemonicamente dominaram a cultura política de gestão social [...]”. A profissional participante da pesquisa associa a emancipação ao direito, pois ela afirma que não se emancipa a partir do assistencialismo. Ao realizar uma avaliação do SUAS em todo o Brasil, Couto (2011, p.104) mostrou que “Os Benefícios Eventuais são tidos por muitos como um canal ainda utilizado para manter o vínculo com a forma tradicional de exercício da política [...]”. Provavelmente, esse fato dar-se-ia no caso da garantia de direitos e também na construção da própria autonomia. **“Então frustra, porque você não vai ver aquela família na emancipação, ela decidindo o caminho dela [...]. O que você vai ver é um assistente social decidindo por ela, quantas cestas básicas ela vai ganhar no mês, se ela vai continuar no bolsa família ou não, se ela vai ter acesso à saúde [...]”** (AS. 4). Na compreensão da participante, quando se prestam serviços, tendo por base o assistencialismo, não se possibilita ao usuário desenvolver ou fortalecer a sua própria autonomia.

Salienta-se, portanto, que o assistente social todos os dias decide questões relacionadas à vida do usuário.

Além disso, é importante destacar que o tipo de emancipação que preveem as políticas públicas está atrelada à emancipação política na lógica do Estado democrático de direito, mas ainda sobre a égide da sociedade capitalista, para a qual não se trata da universalização dos direitos. A emancipação política trata do alcance de tudo o que pode tornar uma pessoa livre e independente nos limites da sociedade capitalista (MARX, 2009), e isso pode ocorrer pela via de acesso aos direitos civis, políticos e sociais. Logicamente, em se tratando do exercício profissional do assistente social, uma vez que se consegue alcançar isso, pode-se considerar um passo fundamental para o processo emancipatório. “Não há dúvida que a emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual” (MARX, 2009, p. 28).

Construir com o usuário um processo de emancipação política é um dos maiores desafios para o exercício profissional. Para Silva (2013, p. 195), “Em países como o Brasil, com a atual política em curso, a própria emancipação política é precária (já que as ações são, com muita frequência, pontuais, focais e minimalistas)”. Para o alcance de emancipação política é também preciso considerar e fortalecer o processo de luta da classe trabalhadora através dos movimentos sociais que historicamente têm feito ressoar seu grito de protesto e conseguido inúmeras vitórias em relação aos seus direitos.

A emancipação política é diferente da emancipação humana que trata do alcance da plena liberdade, equidade e justiça social, cujas necessidades humanas de todos são satisfeitas. Nesse processo os sujeitos assumem o controle consciente de sua existência e também da produção por meio do trabalho associado (TONET, 2010). O trabalho associado possui quatro características fundamentais, sendo: (1) liberdade, (2) consciência, (3) coletividade e (4) universalidade (TONET, 2010).

Na primeira característica, **LIBERDADE**, o sujeito é livre para realizar o seu intercâmbio com a natureza. Ele é senhor de suas decisões nesse processo, mas sua relação com a natureza não é de antagonismo e sim de harmonia. Trabalha-se com a natureza, protege-se e se respeita seu papel enquanto um elemento orgânico, parte da vida humana, sem o qual o humano não pode existir. No processo de trabalho associado e livre, os produtos produzidos têm a função de ser valor de uso a ser utilizado para a satisfação de necessidades humanas. Bem diferente do que pretende e

produz a organização social atual, onde impera a produção de valores de troca, cuja finalidade é a satisfação das necessidades do capital (discutidas no capítulo 1), sendo a principal delas o lucro.

Na segunda característica, **CONSCIÊNCIA**, o sujeito trabalhador é consciente de todos os elementos que constituem o processo de trabalho, onde o sujeito é protagonista de todo o processo. Segundo Tonet (2010), a teleologia desse processo, ou seja, a finalidade de toda a produção também é construída na consciência dos sujeitos. Diferentemente na sociedade capitalista, na qual o sujeito trabalhador é submetido a um processo constante de alienação, onde não se tem consciência do processo de trabalho, muito menos de sua teleologia. Nessa sociedade, quem determina a finalidade da produção é a “mão invisível” do mercado.

Na terceira característica, a **COLETIVIDADE**, todas as atividades do processo de trabalho são feitas coletivamente. Todos os sujeitos participam desde a decisão do que produzir, até no final, quando os bens já foram produzidos e devem ser divididos entre todos para a satisfação de suas necessidades.

E, por fim, a quarta característica é a **UNIVERSALIDADE**. Quando Tonet (2010) está falando de outra sociabilidade, está apontando para a construção do socialismo, cujo processo é feito em transição, primeiro para o socialismo, depois para o comunismo, onde é possível a construção do trabalho associado e a emancipação humana. “Uma humanidade comunista será uma comunidade universal, sem que isso implique a supressão da diversidade [...]” (TONET, 2010, p. 08). Para ele, esse processo não pode se dar em um país, depois em outro, até se tornar mundial, mas deve ser um processo universal, que aconteça em todos os países. Por isso, para ele, é necessário que se prepare cotidianamente o solo histórico, para que quando esse momento chegar a classe trabalhadora esteja preparada para perceber e entrar no processo que ele chama de revolução (TONET, 2005).

Para a consecução da quarta característica, o trabalho precisa passar por uma mudança radical em todo o seu processo, a começar pela finalidade de sua produção, que não deve ser mais valores de troca, mas unicamente valores de uso. É preciso mudar a lógica, isto é, sua teleologia deve ser a satisfação das necessidades humanas e não das necessidades do capital. Nesse processo de mudanças, haverá sim controle do trabalho, mas não por um agente externo ao processo que fica apenas com a riqueza produzida, mas sim pelos trabalhadores protagonistas de todo o processo. Segundo Tonet (2010), o trabalho associado dá grande importância para a objetividade, sem desconsiderar a subjetividade. Nesse processo, o ser social retoma as características do trabalho, originárias de seu ser, onde o

sujeito vive um processo de idealização, ou seja, idealiza em sua mente o objeto a ser construído e depois o materializa, fugindo, assim, à alienação, tão comum na sociedade capitalista.

Portanto, o conceito de emancipação que aparece nos depoimentos das participantes refere-se à emancipação política, e, mesmo assim, seu alcance ainda está no lastro da utopia. Sendo assim, é preciso ter consciência de que “[...] através da conjugação de políticas compensatórias e estruturantes, não é imaginável promover a emancipação da classe trabalhadora ou romper com as desigualdades de classe, mas é possível reduzir as assimetrias decorrentes do modo de produção capitalista” (COUTO, 2011, p. 134).

O que foi possível compreender, a partir dos depoimentos das participantes da pesquisa é que existe uma visão e uma compreensão fragmentada, tanto da realidade social, quanto dos fundamentos da profissão de Serviço Social, colocando o profissional num lugar de vítima do próprio projeto profissional; vítima no sentido de que o projeto não imprime direção social ao seu exercício profissional, mas lhe causa estranheza, frustração e, por conseguinte, sofrimento. Isso ocorre porque, em se tratando dos princípios do projeto ético político do Serviço Social, apresenta-se ao profissional mais responsabilidades do que ele, enquanto trabalhador assalariado, tem condições de vivenciar em seu exercício e cotidiano profissional.

### **3.3.2 As dificuldades na vivência dos princípios do Projeto Ético Político do Serviço Social**

A maior dificuldade apresentada pelas profissionais no processo de vivência dos princípios que norteiam a direção social da profissão foi a questão da relatividade da autonomia, a ponto de as participantes apontarem que não têm autonomia **“Eu digo que não. Lá no final não. A gente tem um convívio, uma conversa com a secretária, mas é uma questão política”** (AS. 9). Por esse ângulo, percebe-se que “[...] há a ingerência política no cotidiano de seu trabalho, desde o processo de gestão até a execução direta, quando a partir dos interesses de vereadores e de prefeitos, assistentes sociais são pressionados a mudarem suas decisões e pareceres” (RODRIGUES et al, 2014, p. 82).

Em seu exercício profissional, como mencionado anteriormente, o assistente social não organiza o seu processo de trabalho e “Isso significa que o assistente social não detém todos os meios necessários para a efetivação de seu trabalho: financeiros, técnicos e humanos necessários ao exercício profissional autônomo” (IAMAMOTO, 1998, p. 63). Uma

das participantes corrobora a discussão de Yamamoto (1998) quando afirma o seguinte: **“Não temos autonomia para contratar serviços, empresas e profissionais especializados para desenvolver as atividades nos grupos, pois a gestão não nos dá essa abertura”** (AS. 3). Por isso, para a Yamamoto (1998, p. 63), “[...] a instituição não é um condicionante a mais do trabalho do assistente social. Ela organiza o processo de trabalho do qual ele participa”. Logo, depende da instituição a disponibilidade de recursos para o desenvolvimento das atividades que o profissional possa propor e isso é desafiador, como se pode constatar no depoimento: **“[...] eu tenho muita dificuldade, a gente tenta trabalhar, mas é difícil, a gente tem a realidade e o que tem disponível para trabalhar com isso”** (AS. 12). É por isso que o profissional precisa dispor de articulação e criatividade para impulsionar maiores possibilidades de intervenção a fim de construir respostas profissionais mais coerentes com as necessidades dos usuários.

Em municípios pequenos, cujas características fazem com que quase todas as pessoas se conheçam, associado à frágil capacitação dos atores sociais que atuam nas políticas públicas, ou à demanda que é grande, o sigilo profissional é o grande desafio, e, infelizmente, este acaba sendo violado em alguns casos.

**[...] é muito corrido, às vezes eu me pego conversando com eles lá fora, na porta, eu gostaria muito às vezes sentar mais com eles, dar mais atenção sabe, tratar da melhor forma possível. Às vezes eu estou gritando com o usuário ali no corredor sabe, eu sempre brinco às vezes tem estagiário eu digo não faça isso por favor, não faça isso jamais, chegue na casa do usuário com respeito, não mexa nas coisas, respeite** (AS. 9).

O sigilo profissional constitui-se como direito do assistente social, cuja quebra é vedada pelo Código de Ética. “O sigilo protegerá o usuário em tudo aquilo de que o assistente social tome conhecimento, como ocorrência do exercício da atividade profissional” (CFESS, 1993 b, Art. 15). O espaço de trabalho do assistente social deve proporcionar condições de sigilo profissional, atendimento individual dos usuários; porém, não basta ter o espaço propício para isso, é necessário que o profissional tenha claro que o usuário tem direito ao atendimento de qualidade e isso não pode ser realizado nos corredores da instituição, em especial quando se trata de questões particulares da vida do sujeito que requer sigilo profissional.

Em se tratando do exercício profissional em relação a outras profissões, é preciso cuidado com aquilo que pode ou não ser revelado. “Em trabalho multidisciplinar só poderão ser prestadas informações dentro dos limites do estritamente necessário” (CFESS 1993 b, Art. 15 parágrafo único). Essa quebra somente é possível “[...] quando se tratarem de situações cuja gravidade possa, envolvendo ou não fato delituoso, trazer prejuízo aos interesses do usuário, de terceiros ou da coletividade” (CFESS, 1993 b, Art. 18). Em hipótese alguma há justificativa para o profissional atender ou tratar de questões particulares dos usuários nos corredores ou com a porta aberta, colocando em risco a história daquele sujeito.

Todavia, em alguns casos, os gestores procuram quebrar ou violar o direito que o assistente social tem quanto ao sigilo profissional. **“Muito julgamento, sabe, e daí você tenta manter assim esse sigilo, a porta fechada, a conversa e tal, aí vem, ah! está escondendo. Porque que você atendeu assim? Como te falei, muito pela questão política, sabe”** (AS. 8). Existe um controle do exercício profissional do assistente social por parte dos gestores, especialmente quando este profissional deixa clara a sua oposição. É possível inferir que os gestores controlam os profissionais por temerem que eles façam um trabalho com o usuário que contrarie as suas intenções. Nesse aspecto, é o direito do profissional que está sendo violado, mas que respinga no usuário, ferindo o seu direito de ter um atendimento que proteja a sua história, as suas necessidades e as suas demandas, enfim, as suas particularidades.

Associada ao controle que os gestores fazem do exercício profissional do assistente social está a falta de capacitação de membros da equipe de trabalho.

**Fui fazer visita e o motorista começou a descer junto, para ouvir. Enquanto eu entro na casa ele fica comentando o que foi conversado ali. Eu percebo que na minha atuação tem aquela coisa, de cuidar pra quem eu liguei, quem me ligou, porque a porta fechada... eu estou indo atender o usuário, chama o usuário para saber o que foi feito [...] (AS. 4).**

Trata-se da falta de capacitação do motorista, mas, por outro lado, ele se apresenta como um guardião dos interesses partidários da gestão atual.

**Eu acredito que o que mais prejudica é a questão política mesmo, por ser um município**

**pequeno. Muitas vezes você chega pra atender um usuário e, antes de você atender, o motorista que está te levando fazer a visita conta toda a história, que já tinha conversado com o usuário, sabe, o usuário contou para ele (AS. 8).**

E em relação aos demais profissionais há, igualmente, a violação do sigilo profissional, própria da falta de capacitação, ou do respeito aos princípios de seus códigos de ética. **“A cidade é muito pequena. Então todo mundo se conhece. Daí como que você tenta conversar com outros profissionais de tal modo que, ah, eu sei de quem você está falando e expõe para todo mundo esse tido de coisa assim” (AS. 8).**

O sigilo profissional é violado também à medida em que existe tanto a individualização quanto a personificação da realidade social dos usuários. A realidade conjuntural e também institucional, vinculada historicamente à cultura política do favor, ofusca a vivência desse princípio, e uma das participantes explica: **“Porque hoje os princípios são outros, os interesses são outros. Dar ao pobre o que é pobre e oferecer o que der para oferecer” (AS. 1).** A profissional se mostra indignada porque percebe que existe individualização da expressão da Questão Social, neste caso específico, da pobreza, que é socialmente construída, e é vista pelo gestor da Assistência Social como um problema do sujeito, do usuário da política. E ela ainda relata a fala desdenhosa do gestor quando ela reivindicou uma cesta básica para uma pessoa e sua família, que estavam passando fome: **“Cada um com seus problemas” (AS. 1).** Nota-se, a partir desse relato, a individualização da fome e da pobreza. **“E, principalmente, retirar do Estado a responsabilidade primeira e depositar no indivíduo” (AS. 1).** É clara a perspectiva do gestor da política, quando ele grita com as assistentes sociais, quando estas insistem no aumento da quantidade de benefícios a serem oferecidos à população. Primeiro, os sujeitos que ficam em casa “sem fazer nada” são usuários da política pública e têm direito aos serviços por ela prestados; segundo, esses sujeitos só não estão vendendo a sua força de trabalho em troca de um mísero salário, porque o próprio mercado de trabalho não absorve a sua força; terceiro, as pessoas têm direito ao ócio. Se elas quiserem ficar em casa “sem fazer nada”, como afirmam, é um direito delas fazer isso.

Conforme foi estudado nas seções anteriores, a lógica das políticas públicas, a partir do ideário neoliberal, é o focalismo e o minimalismo, isto é, atender minimamente as demandas sociais. Trata-se da diminuição das funções do Estado e a primazia do mercado. São duas estratégias: por um lado, o mercado trata de oferecer serviços em todas as áreas para as



pessoas que estão vendendo a sua força de trabalho e, portanto, em sua lógica, podem pagar pelo serviço; por outro lado, o Estado tem a obrigação de atender apenas aqueles que não foram inseridos no mercado de trabalho e, portanto, não têm condições de pagar pelos serviços (MONTAÑO, 2007). E, assim, em seu exercício profissional, o assistente social vê explícita essa relação, quando afirma que:

**[...] eu consegui fechar o ano fazendo o mínimo, que era o acompanhamento no domicílio. Isso é uma preocupação muito grande, pessoal minha. Se não tem condição de acessar o serviço devido a uma sequela de uma doença ou uma deficiência, eu não vou enquanto profissional ver aquele usuário para acompanhar e fazer os encaminhamentos necessários, quem que vai? Esse mínimo de atendimento nós conseguimos fazer o ano passado (AS. 1).**

Percebe-se, pois, dois movimentos nesse depoimento: de um lado, a fragilidade da política pública que não oferece condições mínimas para que o profissional possa desempenhar as suas funções dentro de um padrão de qualidade que é direito do usuário; por outro lado, o compromisso profissional que tenta superar essa fragilidade porque compreende e quer garantir o direito do usuário.

A cultura política do país que especifica o trato para com a pobreza e as desigualdades ainda aparece como um impeditivo ou como um elemento fragilizador da garantia de direitos sociais na região estudada. **“Porém, temos grandes dificuldades principalmente em relação à visão assistencialista, clientelista e conservadora da gestão, mas aos poucos vamos quebrando esses paradigmas e, dessa forma, conseguindo intervir diretamente na política” (AS. 3).** No entanto, pode-se perceber claramente que os profissionais não estão conformados com isso, continuam atuando para romper com esses estigmas na Política de Assistência Social, fazendo avançar a concepção de direito e de cidadania.

Mesmo assim, nesses espaços precisam lidar com a desvalorização e a subalternização da profissão que ainda perdura nessa região.

**[...] é que pra dar cesta básica não precisa de assistente social [...] é preferível que a primeira dama dê a cesta básica! Nem pra isso existe a autoridade da assistente social, porque para a cesta básica sair de dentro (sic) do CRAS, ela que tem que dar autorização. Então a assistente**

**social não tem autonomia para nada, nem para o básico, do básico, do mínimo, não tem (AS. 4).**

Essa correlação de forças persiste porque o profissional de Serviço Social não faz a mediação do Benefício Eventual para angariar votos para a gestão municipal. A mediação do benefício procura atender o usuário na perspectiva do atendimento de suas necessidades humanas, como foi estudado anteriormente, visando a garantia de seu direito como cidadão. E isso incomoda os gestores, em especial aqueles que fazem uso dos Benefícios Eventuais para se perpetuarem no poder local. Isso é comum em todo o país e foi mostrado por Couto *et al* (2011) quando analisou o movimento do SUAS e também por Rodrigues *et al* (2014, p. 82) em pesquisa realizada em Santa Catarina. “Foram assinalados aspectos ligados ao mandonismo local, de elites conservadoras que se mantêm em troca de favores para com o eleitorado, desrespeitando o posicionamento crítico dos profissionais”. Os profissionais sofrem as consequências de seu posicionamento que, por vezes, contraria a lógica dessas relações de poder presentes nos municípios, em especial nos de pequeno porte.

Nesse sentido, o exercício profissional constitui-se numa luta cotidiana para enfrentar essas relações.

**E garantia de direito [...], tem muitos daqueles políticos que tentam atravessar na frente da nossa atuação profissional. Ou assim [...] o vereador, pega a pessoa, e encaminha lá para o CRAS, ele leva lá pra nós. Quem ajudou ele (*sic*) foi o vereador, não foi nós que fizemos o serviço de graça (AS. 12).**

É desgastante para os profissionais, mas também é uma questão de enfrentamento, ter que, todos os dias e sempre de novo, lembrar sujeitos diferentes em momentos e correlações diferentes que os benefícios e serviços prestados são direito do usuário e não favores prestados. E, assim, os profissionais vão dando a sua contribuição para o rompimento da cultura política nacional em âmbito local. Como no Estado do Paraná, em Santa Catarina também não é diferente, conforme mostrou Rodrigues *et al* (2014, p. 83): “[...] a hierarquia e as relações de poder são apontados pelos assistentes sociais como limitadores ao exercício profissional, impactando direta e indiretamente na sua autonomia relativa”.

### 3.3.3 Os princípios e compromissos profissionais em constante construção: o enfrentamento cotidiano

O cotidiano é constituído do rotineiro, do emergencial e do imediato (HELLER, 1972) e (COELHO, 2013), como foi estudado anteriormente. E é nesse cotidiano que o profissional de Serviço Social vai construindo e reconstruindo o seu exercício profissional através da desconstrução de paradigmas que ofuscam a vivência dos princípios da direção social da profissão. É uma luta, pois o profissional é uma pessoa comum, um cidadão como qualquer outro, que a única coisa que possui a mais é uma formação crítica transformadora que lhe exige compromisso com os trabalhadores na defesa de seus interesses. Como diz Sarmento (2014, p. 160), o ser profissional do assistente social é a “[...] expressão de toda humanidade, uma totalidade complexa, formada do material e do imaterial, do objetivo e do subjetivo [...]”, ou seja, o assistente social não é um ser evoluído no sentido de ter para si facilitado a sua vivência dos princípios que um dia assumiu como causa de vida. Ele precisa exercitar no seu cotidiano, com todas as correlações e dificuldades micro e macro que possa ter, a vivência prática dos princípios que assumiu.

**Ir na casa da pessoa conhecer um pouquinho como que é a vida da pessoa. Cuidar com os juízos de valor, não julgar conforme a tua compreensão pessoal, mas sim profissional, eu já falhei muito nisso, já me peguei várias pensando: Nossa, poderia estar trabalhando e tal, mas não... pera aí, como será que foi a vida da pessoa, o processo da pessoa, ah a casa está uma nojeira e tal, mas como será que foi a vida dele, a mãe dele, a vivencia dele, o sujo dele lá pra ele é limpo, o limpo dele não é o meu limpo (AS. 9).**

É um movimento, uma escolha, um discernimento constante que o profissional faz para agir conforme as prerrogativas profissionais e não conforme os seus valores pessoais. É dialética, contradição e escolha consciente, em que os aspectos de sua humanidade, enquanto sujeito comum, não ocupem o lugar dos princípios da direção social da profissão, que colocam o sujeito atendido num patamar de sujeito de direito. Então, o rompimento com a imediaticidade, conforme Coelho (2013), se dá num rompimento primeiro com os valores e crenças pessoais, para avançar e sair de si com o objetivo de alcançar o outro em suas necessidades humanas. Trata-se de um movimento de rompimento e superação que

começa em si mesmo, e vai, aos poucos, evoluindo para produzir mediações capazes de promover o mesmo movimento de rompimento e superação de tudo aquilo que contraria os interesses dos usuários dos serviços públicos. Aí sim, o profissional pode promover mediações capazes de enfrentar as correlações de forças cotidianas, como no caso da relação com os vereadores.

**Eu já falei na cara dura, eu falo diretamente pra ele tanto que ele foi solicitar uma visita pra fulano naquele horário e eu não podia ir naquele horário [...]. Daí ele ia falar com a secretária com o prefeito [...] daí chamei ele disse: eu sinto muito eu não vou fazer visita agora porque tem casos muito mais urgentes e quando eu for para essa localidade eu faço as visitas [...]. Aí eu perguntei pra ele: o Sr. conhece a resolução dos Benefícios Eventuais? Ele não conhecia [...] o Sr. participou dessa resolução? (AS. 12).**

E também no caso de atendimento ao usuário, procurando não permitir que o usuário seja encaminhado de um lado para outro sem ter as respostas que solicita. Para isso é preciso que as correlações de forças não respinguem nos usuários.

**Você tem que evitar o máximo possível que a pessoa perca a viagem, que a pessoa se depare com os nossos conflitos internos, enquanto instituição. [...] o usuário não tem nada a ver com isso. [...] não há necessidade de expor nossas diferenças, nossos conflitos, mas sim, primeiro atende (AS. 8).**

Nesses casos, o profissional procura não deixar que as correlações de forças conflituosas sejam o pivô de negação dos direitos dos usuários, que já são fragilizados pela lógica das políticas públicas, banhadas pelo ideário neoliberal.

O entendimento do projeto ético político se materializa no depoimento das entrevistadas através da compreensão da esfera da ética profissional. **“Eu ter compromisso com você, de falar a verdade para você, de prestar um serviço com qualidade pra você. Não por um favor, por uma caridade, mas por um direito teu” (AS. 1).** Destarte, percebe-se que o princípio do Código de Ética, que materializa a direção social da profissão de Serviço Social nos espaços dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) no centro sul do Estado do

Paraná, é o mais citado pelas profissionais. Tal princípio afirma que o “Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional” (CFESS, 1993b). E isso fica claro no depoimento seguinte: **“O exercício do projeto ético político requer um atendimento de qualidade, que busque a emancipação de indivíduos e famílias”** (AS. 2). A emancipação a qual se refere é a política, possível de ser alcançada dentro dos limites da sociedade capitalista.

Para o desenvolvimento consciente do exercício profissional é preciso demarcação de território, ou posicionamento profissional que especifique quais são e como são realizadas as ações profissionais.

**Também nós temos cargo comissionado lá que é de uma pessoa ex-candidata a prefeito e também trabalha como assistencialista. Daí ela liga pra nós pra fornecer isso porque não precisa de parecer porque ela já conhece a família. Não, eu não faço nenhuma visita se não tiver um encaminhamento por escrito. Tanto pra ter uma referência e uma contra referência. Então você me passa o caso e eu vou passar por escrito pra você o que foi feito para aquela família. Assim de boca eu não trabalho. Eu não faço visita assim. E eles vão entrar na minha agenda, no meu cronograma de visita** (AS. 12).

Diante disso, o posicionamento, a demarcação e o enfrentamento do assistente social para preservar o seu exercício profissional e os direitos dos usuários são fundamentais.

**Eles não vão definir o que que eu tenho que fazer. Pelo menos a autonomia eles tentam, tentam tirar nossa autonomia, basta as limitações que a gente tem [...] recursos. Mas agora, ano político, todo município é assim, reduzir corte de gastos, aí chega perto da política daí sim, daí eles liberam à vontade. Daí cesta básica é assim, chega ao final é aquela farra de cesta básica. Só que daí vem a fiscalização e eles vão ver que não tem o parecer social** (AS. 12).

São inúmeros os desafios para a vivência dos princípios que norteiam o projeto ético político, ou a direção social da profissão, mas, para Iamamoto (2007, p. 233), “O maior deles é tornar esse projeto um

guia efetivo para o exercício profissional e consolidá-lo por meio de sua implementação efetiva, ainda que na contramão da maré neoliberal, a partir de suas próprias contradições e das forças políticas que possam somar na direção por ele apontadas”.

Todavia, por que um projeto ético político do Serviço Social ou uma direção social de profissão? Essa é uma das perguntas que Vasconcelos (2015) faz em seu livro. Para ela, existem duas razões “[...] para buscarmos referência em um projeto que favorece uma atividade profissional consciente e radicalmente crítica” (VASCONCELOS, 2015, p. 44). Nesse sentido, dois são os caminhos para isso.

Primeiro: construir uma sociedade emancipada depende da consciência e da vontade coletiva do ser social, uma vez que a construção de outra sociabilidade, baseada na emancipação e plena liberdade, não pode ser feita de forma isolada por indivíduos ou profissões, mas pela classe trabalhadora potencial revolucionária. Diante desse pressuposto, quanto mais alienada for uma sociedade, mais suscetível aos ditames do capital ela estará, sendo que o contrário também serve, quanto menos alienado, mais questionador da lógica do capital. De acordo com a autora, os assistentes sociais, pelo lugar que ocupam na sociedade capitalista, podem constituir-se como o braço forte do capital para fazer valer os seus interesses. É nesse espaço ocupacional que “[...] somos chamados a reproduzir acriticamente mecanismos de controle e dominação [...] contribuindo para acalmar, desmobilizar, desorganizar e aprofundar a alienação dos diferentes segmentos da classe trabalhadora com os quais atuamos” (VASCONCELOS, 2015, p. 45). Isso se sucede quando o desenvolvimento do exercício profissional pauta-se pela prática corriqueira, rotineira, mecanicista, legalista e puramente emergencial, podendo causar “[...] sérios estragos no processo de formação, mobilização e organização das massas trabalhadoras na busca pela emancipação humana” (VASCONCELOS, 2015, p. 46-47).

Segundo: “O que está em jogo na sociedade capitalista, do ponto de vista dos trabalhadores, é um projeto de sociedade que tenha como finalidade a emancipação humana” (VASCONCELOS, 2015, p. 47). Nesse caso, o projeto profissional ou a direção social que os assistentes sociais vêm tentando imprimir à profissão desde a década de 1990 faz sentido, pois coloca o profissional na contramão da lógica do capital e, com isso, na defesa dos trabalhadores, seus pares. Segundo a autora, “[...] é esse projeto que garante aos assistentes sociais e os referência, ético, política e teoricamente, quanto à possibilidade de, na contradição da própria sociedade do capital, mesmo sendo chamados a atuar junto às massas trabalhadoras do ponto de vista dos interesses da burguesia,

favorecer mais o trabalho do que o capital” (VASCONCELOS, 2015, p. 47). É evidente que não se trata de algo facilmente radicado, mas de construção consciente e constante no cotidiano profissional, no processo de enfrentamento das correlações de forças que disputam a defesa do profissional. Há que sempre tomar partido, e quando o assistente social quer assumir o projeto da profissão, o seu lado de defesa é sempre o dos trabalhadores. Não importa se o profissional consegue muito ou pouco nessa luta; importa de que lado ele está e para onde direciona a sua mais simples ação no cotidiano.

É tomando o cotidiano profissional/exercício profissional como objeto de investigação e crítica sistemática, como parte e expressão do contexto particular e geral, que vai possibilitando os assistentes sociais, individual ou coletivamente, superar práticas conservadoras, apreender possibilidades presentes na realidade [...]; definir estratégias e ações necessárias; optar por alianças frente à identificação da correlação de forças presentes no movimento institucional e social; e, nesse processo, dar sua pequena contribuição [...] à luta social fazendo a balança pender mais para o lado do trabalho do que para o capital (VASCONCELOS, 2015, p. 49).

Trata-se, pois, de um processo de resistência que os profissionais precisam aprender a fazer diariamente, uma vez que sua opção por uma sociedade mais justa e igualitária não os isenta de sofrer as correlações de forças, impostas tanto pelo conservadorismo do Estado brasileiro, quanto pelas relações sociais da sociedade capitalista. Todavia, a sua opção pela defesa dos trabalhadores os coloca em constante tensão com o lado mais forte. Mesmo assim, a experiência e vivência partilhadas pelas assistentes sociais, participantes dessa pesquisa, demonstram que, apesar de todas as intempéries cotidianas, é clara a sua opção e defesa dos trabalhadores até as últimas consequências. Portanto, contribuir para romper com as práticas conservadoras nas instituições, enfrentar as correlações de forças defendendo os trabalhadores e seus interesses, garantir os direitos sociais trabalhando para ampliá-los a fim de suprir mais e melhor as necessidades humanas dos cidadãos, promover a participação dos usuários no exercício do controle social das políticas públicas, é uma forma de vivenciar os princípios da direção social da profissão nos limites da sociedade capitalista.

### 3. 4 AS POTENCIALIDADES DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL PARA A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS NA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA

É na “[...] dinâmica tensa da vida social que se ancoram as possibilidades e a esperança de efetivar e ampliar os direitos inerentes à condição de cidadania, assim como as possibilidades de universalização da democracia [...]”

(IAMAMOTO, 1998, p.144).

Quando foi realizada a entrevista com as assistentes sociais, participantes desta pesquisa, foi-lhes perguntado: *Quais são as potencialidades do seu exercício profissional quanto à garantia de direitos sociais através da política de combate à pobreza?* Como foi visto anteriormente, ao falar do exercício profissional nos espaços de execução de políticas de combate à pobreza, a ênfase se deu em suas dificuldades. E aqui as participantes foram desafiadas a olhar para o seu exercício e enxergar as potencialidades que têm no processo de garantia de direitos sociais para pessoas que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza na região Centro Sul do Estado do Paraná.

O exercício profissional do assistente social se faz articulando três dimensões: 1) Teórico-metodológica, 2) Ético-política e 3) Técnico-operativa. Elas dizem respeito à concepção de mundo e de homens, de prática e de posicionamento profissional. As competências, atribuições privativas e instrumentos são claros no âmbito do Serviço Social, apresentados em sua produção teórica, assim como em suas legislações, como a Lei de Regulamentação da Profissão (CFESS, 1993). Porém, a habilidade do profissional ainda é pouco explorada. Trindade (2012) afirma que os procedimentos ou habilidades fazem o papel de mediadores entre as ações profissionais e os instrumentos utilizados para o seu desenvolvimento.

Para realizar as ações, os profissionais cercam-se de uma infinidade de instrumentos técnicos, que podem contribuir para a realização das ações profissionais. Os instrumentos são ferramentas que servem de mediadores da ação profissional, perpassados pelas habilidades profissionais (TRINDADE, 2012). Alguns exemplos de instrumentos são: a entrevista, a ficha social, o formulário, entre tantos outros que o profissional pode elaborar para atender às suas necessidades em sua atuação profissional. Os instrumentos variam muito de campo para



campo, pois eles são, como diz Trindade (2012), ferramentas e uma ferramenta tem como objetivo atender à necessidade de quem a usa, ou ela pode ser construída para uma determinada finalidade. Logo, o assistente social pode utilizar-se de instrumentos comuns (utilizados na maioria dos campos de atuação profissional), ou ele pode desenvolver instrumentos adequados ao atendimento de suas demandas.

Destarte, as ações profissionais normalmente são requeridas por meio das demandas institucionais e/ou dos usuários; é possível usar os instrumentos já existentes ou criar outros de acordo com as demandas. Porém, há que se ressaltar que as habilidades são próprias de cada profissional. Alguns profissionais possuem essas habilidades de maneira inata, ou seja, fazem parte do seu jeito de ser. Outros profissionais desenvolvem as habilidades na formação profissional, ou ainda, no processo do exercício profissional impelido pelas necessidades. Por exemplo: existem pessoas que são comunicativas por natureza, mesmo antes de se formarem assistentes sociais. Outras, precisam desenvolver a habilidade da comunicação (escrita ou oral), pois ela é uma das habilidades mais importantes que o profissional precisa ter para exercer a profissão. Logo, “[...] o desenvolvimento das ações, procedimentos e instrumentos faz parte da produção das respostas profissionais fundamentadas pelo projeto profissional, com suas dimensões: teórica (do saber, do conhecimento), técnica (saber fazer) e ética (dos objetivos que indicam as intencionalidades)” (TRINDADE, 2012, p. 73).

As ações profissionais possuem quatro dimensões diferentes: 1) individual, 2) coletiva, 3) administrativa-organizacional e 4) formação-profissional, capacitação e pesquisa (TRINDADE, 2012).

Em se tratando do caráter individual, é comum que os assistentes sociais mantenham com seus usuários contatos diretos e individuais. Nesse contato individual, os profissionais operam serviços como:

[...] a socialização de informações, as orientações sociais, o repasse de recursos financeiros e/ou materiais, os encaminhamentos para outros serviços institucionalizados, o provimento de condições socioeconômicas e funcionais para a permanência do usuário na instituição, a concessão de apoio de caráter subjetivo aos usuários que se encontram em situações específicas [...] (TRINDADE, 2012, p. 73-74).

Esse caráter individual coloca o profissional face a face com os sujeitos que precisam de seus serviços, com suas histórias e com suas

necessidades expressas ou não. Essa interação profissional/usuário “[...] permite que a enunciação de um discurso se expresse não só pela palavra, mas também pelo olhar, pela linguagem gestual, pela entonação, que vão contextualizar e, possivelmente, identificar subjetividades de uma forma mais evidenciada” (MAGALHÃES, 2006, p. 29). Desse modo, na interação entre profissional e usuário, o principal instrumento utilizado é a entrevista, uma vez que, por meio dela, o profissional consegue identificar e compreender as necessidades dos sujeitos, e, na sequência, proceder com o alcance dos direitos sociais de que demanda aquele sujeito, bem como perceber, diante dos inúmeros critérios de acesso aos serviços sociais, em qual deles aquele sujeito pode ser inserido.

Durante esse processo, o profissional lida com todas as fragilidades das políticas públicas e seus serviços, projetos, programas e benefícios, que são permeados pelo reordenamento do Estado, cuja lógica de atendimento social permeia a seletividade, a fragmentação, o enxugamento dos gastos, entre outros, ambos embalados pelo ideário neoliberal (MONTAÑO, 2007). Dentro desse processo, “[...] o assistente social analisa as condições socioeconômicas do usuário e atesta perante a instituição quais os usuários com prioridade para o acesso aos recursos” (TRINDADE, 2012, p. 75). Para proceder à análise, o profissional utiliza um instrumento chamado, comumente, de relatório social, que é elaborado a partir do estudo socioeconômico, o qual culmina com a emissão de um parecer social.

O caráter coletivo da ação profissional trata de ações realizadas com grupos de sujeitos que “[...] são aqueles que envolvem o atendimento de usuários em agrupamentos organizados pelos assistentes sociais, geralmente tomando como critério a existência de situações comuns, de necessidades comuns” (TRINDADE, 2012, p. 87). Para essa atividade os profissionais utilizam, corriqueiramente, vários artifícios, dentre eles: palestras, oficinas, reuniões, encontros, dinâmicas de grupo, entre outras atividades que podem ser realizadas. Na Política de Assistência Social o desenvolvimento de atividades grupais é comum desde a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009).

As ações de caráter coletivo são realizadas “[...] não só para o repasse de informações, como também para oferecer um espaço de compartilhamento de experiências e para fortalecer os vínculos entre usuários na mesma situação” (TRINDADE, 2012, p. 87). Dentre as ações coletivas, a autora destaca que o profissional tem por competência de ação coletiva dinamizar e mobilizar a organização dos Conselhos de políticas públicas, importante instrumento de participação popular para o exercício do controle social. Isso ainda constitui-se como dificuldade para os

profissionais, uma vez que “[...] para realizar ações de caráter coletivo e político [...] exige uma compreensão da dinâmica dos movimentos sociais e uma habilidade política que alguns dos profissionais ainda não têm desenvolvido” (TRINDADE, 2012, p. 90-91).

Percebe-se, pelo resultado da pesquisa que realizamos, que o assistente social tem a dimensão ético-política muito fragilizada, especialmente a questão política em seu exercício profissional. O assistente social sofre e se preocupa com a questão da ética profissional, mas encontra dificuldades em ser protagonista, criador de estratégias de intervenções capazes de ultrapassar os impasses cotidianos, e, principalmente, de ultrapassar o imediato da ação profissional. Para Trindade (2012), essa dificuldade em trabalhar com ações coletivas também está ligada às condições de trabalho e demandas cotidianas.

As ações de caráter administrativo-organizacional também fazem parte do exercício profissional, uma vez que os profissionais também participam da organização dos serviços na instituição. Os procedimentos administrativos “[...] são aqueles relativos às ações de articulação intra e interinstitucionais e às ações de organização e gestão dos serviços [...]” (TRINDADE, 2012, p. 92). Trata-se das questões burocráticas e necessárias para a manutenção da instituição em que o profissional atua, bem como na sua relação com outras instituições, haja vista que as instituições procuram atuar na lógica de rede socioassistencial, da intersetorialidade e da interdisciplinaridade. “Quando o assistente social participa de equipe multiprofissional [...] desempenha um importante papel de agente aglutinador e mobilizador de equipe, bem como contribui para a montagem da estrutura institucional de atendimento dos usuários envolvidos nas ações” (TRINDADE, 2012, p. 93). Para isso se tornar realidade é fundamental habilidades como capacidade de trabalho em equipe, de mobilização de pessoas e instituições e de articulação de rede de atendimentos.

As ações dos assistentes sociais de caráter de formação profissional, de capacitação e pesquisa é a quarta modalidade de ações que Trindade (2012) apresenta. A academia é, talvez, o espaço formativo de primeira instância. No entanto, os campos de atuação dos assistentes sociais fora dela são também um espaço formativo por excelência, especialmente quando os profissionais assumem a supervisão de estágio. E não se trata apenas de novos assistentes sociais, mas também da própria equipe de profissionais de diversas áreas e/ou usuários que, muitas vezes, o assistente social auxilia na formação. “Nesse sentido, o domínio das concepções sobre investigação e dos instrumentos de pesquisa, sistematização e exposição dos resultados são fundamentais”

(TRINDADE, 2012, p. 97). Formar, capacitar e pesquisar é um itinerário fundamental do exercício profissional do assistente social uma vez que pode contribuir para contrariar “[...] as tendências dominantes de uma rotina profissional plena de providências imediatas, acúmulo de atribuições [...]” (TRINDADE, 2012, p. 97). Vale ressaltar que a pesquisa e a sistematização do exercício profissional não é uma ação comum entre os assistentes sociais. É preciso crescer, e muito, nesse aspecto.

Depois de ter sistematizado as quatro modalidades das ações profissionais, discutimos aqui algumas das principais habilidades que o profissional de Serviço Social precisa aprimorar (se ele já as têm), ou desenvolver (se ele ainda não as têm), tendo em vista a realização das competências, atribuições, ações e a elaboração e manuseio dos instrumentais nos espaços de execução de políticas de combate à pobreza. Quando se fala em aprimorar significa enlaçar nessas habilidades as competências teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas do Serviço Social. Nas legislações do Serviço Social, assim como nas produções teóricas não há uma separação entre competências e habilidades e, de fato, elas não são separadas.

Entende-se que as habilidades fazem parte do conjunto que mediam as ações profissionais, juntamente com os instrumentos e/ou técnicas. Portanto, a compreensão aqui é a de que, para o desempenho das competências desenvolvidas e formadas no sujeito, via formação em Serviço Social, algumas habilidades são primordiais. São elas que mediam as ações profissionais e os instrumentos interventivos. É importante ressaltar que essas habilidades são requeridas dos profissionais que atuam nos espaços de políticas de combate à pobreza. Logo, a discussão a seguir requer a construção da concepção, das necessidades e das críticas a essas habilidades exigidas dos profissionais.

Foram elencadas, na sequência, algumas das habilidades necessárias ao profissional de Serviço Social para o desempenho de seu exercício profissional. Salienta-se, pois, que as habilidades precisam ser desenvolvidas pelos profissionais e embebidas pelas dimensões teórico-metodológica e ético-política, pois elas são as mediações entre as ações profissionais e os instrumentos e técnicas. Portanto, não se trata de habilidade pessoal, *inata*, do assistente social, mas de capacidades que são desenvolvidas pelo intermédio da formação profissional. Logicamente que existem sujeitos que possuem habilidades *inatas*, e isso facilita no caso de desenvolvê-las de acordo com os princípios da formação profissional. Quando dizemos necessárias, tem-se como parâmetro as observações e diálogos com profissionais que atuam nos

espaços de políticas de combate à pobreza, os quais são sujeitos da presente pesquisa.

Entre as várias habilidades que são exigidas, estão: a) a observação e a investigação; b) o acolhimento e a escuta qualificada; c) a criatividade; d) a mediação de conflitos; e) a articulação e a mobilização; f) o trabalho em equipe e a interdisciplinaridade; g) a comunicação: linguagem escrita e/ou oral. Essas são apenas algumas das características e/ou atitudes que o profissional de Serviço Social precisa desenvolver enquanto habilidades para a vivência de seu exercício profissional perante as demandas e atribuições do cotidiano.

### **3.4.1 O exercício profissional do assistente social: competências e habilidades**

A realidade social na qual atuam os assistentes sociais é reveladora de inúmeras expressões da Questão Social que a todo instante está sofrendo mutações. O sistema capitalista, através da exploração do trabalho, produz inúmeras demandas no cotidiano, as quais chegam aos profissionais requerendo respostas. Para que o profissional possa identificar essas demandas e construir as possíveis respostas é preciso que ele tenha a habilidade da **observação**, bem como vivencie a dimensão da **investigação**.

Os assistentes sociais atendem a um público específico em cada espaço sócio-ocupacional. Os sujeitos que são atendidos por esses profissionais são trabalhadores expropriados de sua força de trabalho; alguns estão vendendo sua força de trabalho, e outros não são absorvidos pelo mercado de trabalho. Esses sujeitos vivenciam situações diversas como pobreza, miséria, doença, violência, desemprego, falta ou ausência de renda, tragédias e calamidades ambientais, entre tantas outras. Ao procurarem o profissional para apresentar suas demandas, eles têm o direito de serem acolhidos e ouvidos em suas necessidades. É nesse sentido que a habilidade do **acolhimento** e da **escuta qualificada** se fazem imprescindíveis.

As demandas que os sujeitos trazem para os profissionais de Serviço Social requerem respostas concretas. Sabe-se, pois, que o profissional atua com poucos recursos (humanos, físicos e estruturais), mas, não obstante isso, ele precisa dar respostas a essas necessidades. É dessa forma que a **criatividade** é uma habilidade importante para o profissional. É preciso criar respostas administrando as condições objetivas que as instituições e suas políticas públicas disponibilizam.

A instituição é o *locus* das relações de poder, que exigem do profissional capacidade para a **mediação de conflitos**, que não se dá apenas no âmbito da relação com os usuários, mas também na relação com outros profissionais e também com outras instituições.

O assistente social, por atuar em expressões da Questão Social que são complexas e heterógenas, articula toda uma totalidade da realidade social, e, por isso, necessita lançar mão da **articulação** e da **mobilização** de pessoas em torno do atendimento às demandas sociais. Esses fatores não se dão apenas para mobilizar toda uma máquina institucional e interinstitucional para atender às necessidades dos usuários, mas visa também a articulação e a mobilização dos trabalhadores/usuários para que lutem e tomem posse de seus direitos.

O assistente social não é um trabalhador que atua sozinho. Ele faz parte do **trabalho** coletivo e em cada instituição atua com uma **equipe** de profissionais diferenciada. Nessa equipe o profissional tem o papel fundamental de articular interesses em prol do atendimento do usuário. É assim que aparece a categoria da **interdisciplinaridade**, uma vez que cada profissional, membro dessa equipe, é formado numa área singular do saber.

Num trabalho em equipe interdisciplinar a **comunicação** é o grande elo entre esses saberes. Essa comunicação se dá através da **linguagem escrita e/ou oral**, que perpassa o âmbito interpessoal. A comunicação visa articular, mobilizar, trocar saberes, e, principalmente, garantir direitos dos usuários através da **informação**. Nesse sentido, comunicar-se envolve um montante de sujeitos: colegas de profissão, outros profissionais, instituições, usuários e comunidade em geral. Tudo gira em torno de uma finalidade: contribuir para ampliar o acesso aos direitos dos usuários.

Essas são apenas algumas das competências/habilidades que o profissional de Serviço Social precisa desenvolver enquanto habilidades para a vivência de seu exercício profissional perante às demandas e atribuições do cotidiano. Todas essas competências/habilidades serão discutidas uma a uma na sequência.

#### *a) A observação e a investigação*

Nesse contexto de exercício profissional, a **observação e a investigação** são duas habilidades que estão interligadas. A observação é reconhecida como instrumento (SARMENTO, 1994), mas é também uma habilidade que o profissional desenvolve no seu exercício. O poema a seguir provoca inúmeras reflexões acerca disso.

De tanto ver, a gente banaliza o olhar — vê... não vendo.  
 Experimente ver, pela primeira vez, o que você vê todo dia sem ver.  
 Parece fácil, mas não é: o que nos cerca, o que nos é Familiar, já não  
 desperta curiosidade.

O campo visual da nossa retina é como um vazio.  
 Você sai todo dia, por exemplo, pela mesma porta.  
 Se alguém lhe perguntar o que você vê no caminho, você não sabe.  
 De tanto ver, você banaliza o olhar.

O hábito suja os olhos e baixa a voltagem [...].  
 Mas há sempre o que ver: gente, coisas, bichos. E vemos? Não, não  
 vemos.

Uma criança vê o que um adulto não vê.  
 Tem olhos atentos e limpos para o espetáculo do mundo.  
 O poeta é capaz de ver pela primeira vez o que, de tão visto, ninguém  
 vê.  
 Há pai que raramente vê o próprio filho. Marido que nunca viu a própria  
 mulher.

Nossos olhos se gastam no dia a dia, opacos. ... é  
 por aí que se instala no coração o monstro da indiferença.  
 (Poema **Ver vendo**. Otto Lara Rezende).

Esse poema serve para instigar a reflexão sobre o modo de observar e investigar dos profissionais de Serviço Social. Pensando nisso, a pergunta é automática: Até que ponto não se deixam tomar pela rotina cotidiana e, com isso, ofuscar a habilidade de investigação e da observação? Sendo uma habilidade, a investigação é, portanto, algo que precisa ser renovado cotidianamente para que olhar para a realidade social não se torne coisa rotineira e infértil, a ponto de não mais perceber suas nuances, conexões e movimentos constantes e contraditórios. Para Sarmento (1994, p. 261), “[...] não basta olhar, é preciso ver a fundo”. Para isso, no entanto, é preciso ultrapassar a linha do aparente da realidade social e buscar a essência daquele fenômeno. “Conhecer é passar da aparência a essência, da experiência da aparência percebida e sentida, dada pelo imediato, a essência refletida e pensada” (SARMENTO, 1994, p. 262).

Em seu exercício profissional o assistente social articula duas dimensões: a intervenção e a investigação, ambas interdependentes. Sendo que a observação é um dos elementos fundamentais para a investigação. E investigar é muito mais que desenvolver pesquisas sistemáticas sobre a realidade. Para Battini (2009, p. 55), ela é uma atitude que o profissional precisa cultivar cotidianamente, pois a atitude

investigativa “[...] aguça o espírito da descoberta, tornando-se condição para ultrapassar o aparente, evidenciando a essência dos fenômenos nos seus nexos e conexões”. Ao desenvolver a atitude investigativa o profissional não fica apenas com as pesquisas sistemáticas, aliás, no cotidiano do exercício profissional, na maioria dos campos de atuação, essa não é uma constante. Portanto, a atitude investigativa, desenvolvida como uma habilidade, faz com que o profissional dê continuidade à constante construção do concreto pensado a fim de aproximar-se cada vez mais da essência do objeto do trabalho profissional diário. Nesse processo, há que se empreender constantemente “O movimento teoria-prática, plasmado na atitude investigativa, *[o qual]* é condição para a construção do concreto pensado, que deixa de ser o próprio concreto para tornar-se nova concepção do real” (BATTINI, 2009, p. 55 *acréscimo nosso*). Para a autora, a atitude investigativa é um dos elementos para a construção de uma prática crítica do cotidiano.

Quando se fala que a investigação é atitude, entende-se que ela é uma habilidade, a qual é alimentada por outra habilidade, a observação. Observar é mais que olhar ou enxergar, é “[...] estar atento, é direcionar o olhar, é saber para onde se olha” (SOUZA, 2008, p. 126). É nesse processo que o assistente social estabelece uma relação face a face com os sujeitos envolvidos no objeto observado (NETO, 1994). Para isso, o profissional dispõe de todos os seus sentidos, como “[...] (visão, audição, tato, olfato e paladar) para o conhecimento da realidade” (SOUZA, 2008, p. 126). Ele precisa ter habilidade para articular esses sentidos humanos em prol do objeto investigado, prestando atenção a todos os movimentos, gestos, conexões e relações desenvolvidas pelos sujeitos, para que possa conhecer mais a fundo o fenômeno que procura compreender. O autor alerta: não se trata de uma relação fria ou de neutralidade. De modo algum! Mas de uma observação participante, onde ao mesmo tempo em que o profissional observa para construir e reconstruir seu objeto de intervenção, ele também é observado pelos sujeitos sociais dessa relação.

Portanto, não se utiliza a observação apenas para a realização de pesquisas sistemáticas, mas em especial no campo da intervenção cotidiana, a habilidade de observador é fundamental para o processo de investigação, ou melhor, para o desenvolvimento de uma atitude investigativa, em que todo e qualquer movimento ou conexão do objeto de intervenção e seus sujeitos envolvidos tem um significado para o assistente social e serve para a construção de seu objeto de intervenção. Por esse ângulo, a observação “[...] permitirá muitas vezes a decodificação de uma mensagem, de um gesto, do silêncio, da pausa” (LEWGOY e SILVEIRA, 2007, p. 237). E é assim que a atitude



investigativa “[...] constitui-se em uma forma dialética de penetração na realidade, partindo dela com uma percepção e a ela retornando com outra para, em seguida, integrar o fato pensado [...]” (BATTINI, 2009, p. 60).

O assistente social é um profissional que possui potenciais para analisar a realidade social, desvendar suas demandas e construir caminhos para o acesso aos direitos sociais. Esse processo não se desenvolve sozinho, mas em parceria com o usuário, para que ele aprenda os caminhos de acesso aos seus direitos e busque-os por conta própria. **“Você consegue mostrar para o usuário que ele existe, [...]. Aí você diz pra ele: você tem o direito, vai lá e lute que eu vou estar junto com você”** (AS. 4). Nesse caso, trata-se da **“[...] luta profissional para efetivar”** (AS. 4) direitos, que é cotidiana, que acontece junto com o usuário enfrentando as correlações de forças que dificultam o acesso aos direitos sociais.

#### *b) O acolhimento, a escuta qualificada e o diálogo*

Nos CRAS os assistentes sociais atuam com indivíduos, famílias, grupos e comunidade com as metodologias propostas pela Política de Assistência Social. Se tem o atendimento individual, em que o usuário pode procurar os profissionais, levar suas demandas e construir com eles as respostas necessárias e possíveis, considerando o âmbito da fragilidade da política pública, isso deve ser feito. Trata-se da acolhida, da escuta qualificada e da entrevista para o atendimento individual do usuário.

**O acolhimento, a escuta qualificada e o diálogo** perpassam todo o processo de trabalho do assistente social em seu cotidiano, pois são habilidades necessárias ao profissional. Em qualquer dicionário de língua portuguesa a palavra acolhimento trata *do ato ou efeito de acolher, acolhida, maneira de receber ou de ser recebido, recepção, consideração, abrigo gratuito e hospitalidade*. O acolhimento é mais do que um cumprimento, um sorriso ou um aperto de mão, é ir ao encontro das necessidades reais das pessoas. Quando se trata de serviços sociais públicos, o acolhimento diz respeito também às estruturas adequadas e qualificadas para acolher o sujeito e atender às suas necessidades.

Portanto, “[...] o acolhimento não se limita ao ato de receber, ouvir, mas a uma sequência de atos que buscam a intervenção resolutiva” (LEWGOY e SILVEIRA, 2007, p. 242). O termo acolhimento tem sido mais discutido no âmbito da política de saúde e mais vinculado à discussão de humanização nessa área, onde também atuam os assistentes sociais. Entretanto, busca-se aqui discutir o conceito de forma geral, pois em todos os campos de atuação profissional, o assistente social precisa

cultivar a habilidade do acolhimento de seus usuários, e isso está relacionado à escuta qualificada, discutida mais adiante.

O que se discute aqui não é o acolhimento institucional, que estaria vinculado ao Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade na Política de Assistência Social, mas o acolhimento pessoal do sujeito, no momento em que ele tem contato face a face com o assistente social, num processo de entrevista, cuja escuta qualificada é uma habilidade profissional. Por conseguinte, tomando emprestadas as ideias de Teixeira (2003, p. 09), “[...] a particularidade, aqui, será abordá-lo de uma perspectiva essencialmente ‘comunicacional’, que entende ser a conversa substância principal das atividades de um serviço de saúde”. Nesse texto, o autor está tratando da área da saúde, mas discutir-se-á o conceito de forma geral, enquanto uma necessidade que o profissional de Serviço Social tem no atendimento individual do usuário. O acolhimento, segundo Teixeira (2003, p. 10), possui o papel primordial de “[...] tudo receber, tudo interligar, tudo mover por esse espaço. É o elemento que, de certa forma, conecta uma conversa à outra, interconecta os diferentes espaços de conversa”. É na atitude de acolher o sujeito face a face, que o profissional de Serviço Social consegue detectar “[...] novas possíveis demandas que, eventualmente, ‘convidam’ o usuário a frequentar outros espaços, a entreter outras conversas” (TEIXEIRA, 2003, p. 10).

Num processo de acolhimento, o principal instrumento técnico que o assistente social utilizará é a abordagem, “[...] que é um contato intencional de aproximação, através do qual criamos um espaço para o diálogo, para a troca de informações e/ou experiências [...]” (SARMENTO, 1994, p. 276). Nesse sentido, a abordagem, sendo o primeiro contato com o sujeito, tende a ser superficial, e, a partir dela, o profissional precisa utilizar outras técnicas, sendo uma delas a entrevista, a qual vai empreender a troca de conhecimentos que cerca o objeto no qual o sujeito está envolto. No caso da entrevista, para Lewgoy e Silveira (2007, p. 240), o “[...] primeiro passo é a cordialidade e a preservação de regras de educação”. E as autoras alertam que nesse processo não se deve chamar a pessoa de mãe, avó, amiga, ou coisa parecida, porque essa pessoa não é nada disso desse profissional. Deve-se chamar a pessoa pelo seu nome, porque essa tentativa de estabelecer vínculo imediato (por melhor que seja a intenção do profissional) “[...] introduz o pressuposto de um processo *artificial* de acolhimento” (LEWGOY e SILVEIRA, 2007, p. 241).

Quando da realização da entrevista, alguns elementos são primordiais, como a arte de “[...] perguntar pautada na cordialidade [...] conversar no sentido de inspirar confiança [...] responder perguntas

pessoais com segurança e franqueza [...] liderança e direção para poder guiar a conversa [...]” (SARMENTO, 1994, p. 279), a fim de se aproximar mais das reais demandas que o sujeito entrevistado traz para o debate, tendo em vista o requerimento de respostas profissionais. Portanto, na perspectiva do autor, a entrevista é compreendida e realizada como “[...] uma conjunção entre técnica e arte, onde o conhecimento e a habilidade, são o seu principal fator de caracterização” (SARMENTO, 1994, p. 279).

Além da abordagem inicial, o profissional lança mão, na sequência, de mais um instrumento, que é a escuta qualificada. A palavra escuta, em qualquer dicionário de língua portuguesa é traduzida por ouvir com atenção. Mediante a técnica da entrevista, a habilidade de prover a **escuta qualificada** vai para além do simples ato de escutar o usuário; a escuta qualificada vai na direção de **auscultar** o usuário, ou seja, mais que ouvir é compreender e interpretar sua história, seus gestos e suas necessidades, mesmo aquelas que o sujeito não consegue expor. Nesse sentido, “Ouvir é uma capacidade biológica que não exige esforço do nosso cérebro, enquanto escutar decreta trabalho intelectual, pois após ouvir há que se interpretar, avaliar, analisar e ter uma atitude ativa” (LEWGOY e SILVEIRA, 2007, p. 240). Foi por isso que mencionamos acima que o acolhimento é muito mais do que ser educado, acolher e escutar o sujeito. Depois disso tudo ter sido realizado, é preciso que o profissional interprete o seu processo dialogal com o sujeito, e proponha as intervenções, de acordo com as necessidades dele. Por isso, segundo as autoras, a escuta “[...] é o que torna possível a habilidade no uso das técnicas de acolhimento [...]” (LEWGOY e SILVEIRA, 2007, p. 240).

No processo de acolhimento e escuta qualificada, acolher e escutar estão interligados no processo interventivo, estabelecendo um diálogo com o usuário. Ele sabe de sua “dor”, como diz o poema; ele sabe de suas demandas e necessidades, mesmo que, na maioria das vezes, ele não saiba de onde vem seu processo gerador e de quem é a responsabilidade. A decodificação da demanda apresentada e a escuta qualificada são fundamentais nesse processo, a fim de que o profissional possa ler nas estrelinhas de suas falas, ou até mesmo, de seus gestos e/ou seus silêncios, as suas reais necessidades e, ao mesmo tempo, o que se tem de potencial e possibilidades para vencê-las.

Há ainda o atendimento de grupos e comunidades, previsto pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009). O atendimento a esses grupos é organizado e trabalhado via três serviços: 1) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), 2) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e 3) Serviço de Proteção

Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Nesses espaços de trabalho,

**[...] com o grupo é outra potencialidade [...] então é você e o usuário que estão ali e aquele momento você tem que ter muita habilidade pra poder sentir o que está vindo e encaminhar também e ajudar a eles se organizarem porque eu acredito de verdade que as respostas estão neles (AS.8).**

A profissional refere-se à construção de respostas para as demandas dos usuários em parceria com eles, considerando o que os usuários podem oferecer e contribuir para vencer parte de suas necessidades. E aquilo que não depende deles, a profissional media programas, projetos e serviços de Assistência Social para atendê-los. É preciso cuidado para tratar isso de forma que não se atribua ao usuário a responsabilidade pela sua situação social. Entretanto, é importante saber explorar as potencialidades de cada usuário para que ele possa contribuir com o seu processo de saída das condições sociais que suas demandas impõem.

Alguns dos serviços desenvolvidos nos CRAS são atendimentos individuais, outros organizados por meio de grupos diversos, já outros são desenvolvidos com a comunidade, como se pode visualizar no quadro abaixo.

Quadro 21 – Trabalho com grupos e comunidade na Política de Assistência Social

SERVIÇOS	CARACTERÍSTICA	PUBLICO ALVO	TRABALHO SOCIAL
1) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	Trata-se de trabalho social com famílias de caráter continuado com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo.	Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social	Acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; Informação, comunicação e defesa de direitos; fortalecimento da função protetiva da família; promoção do acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; articulação da rede socioassistencial; articulação com os serviços setoriais; articulação e fortalecimento de grupos sociais locais; articulação com profissionais de serviços setoriais, movimentos sociais, universidades e outras instâncias; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social; busca ativa; avaliação do BPC.

2) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Trata-se de um serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crianças até 06 anos de idade;</li> <li>- crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos de idade;</li> <li>- adolescentes e jovens de 15 a 17 anos de idade;</li> <li>- Idosos com idade igual ou superior a 60 anos</li> </ul>	Acolhida; orientação e encaminhamentos; grupos de convívio e fortalecimento de vínculos; informação, comunicação e defesa de direitos; fortalecimento da função protetiva da família; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; informação; banco de dados de usuários e organizações; elaboração de relatórios e/ou prontuários; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania.
3) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas	Trata-se de um serviço tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento.	Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situação de vulnerabilidade social pela fragilização de vínculos familiares e sociais e/ou pela ausência de acesso a possibilidades de inserção, habilitação social e comunitária, em especial: - Beneficiários do BPC e PBF.	Proteção social proativa; Acolhida; Visita familiar; Escuta; Encaminhamento para cadastramento socioeconômico; Orientação e encaminhamentos; Orientação sociofamiliar; Desenvolvimento do convívio familiar, grupal e social; Inserção na rede de serviços socioassistenciais e demais políticas; Informação, comunicação e defesa de direitos; Fortalecimento da função protetiva da família; Elaboração de instrumento técnico de acompanhamento e desenvolvimento do usuário; Mobilização para a cidadania; Documentação pessoal.

Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Esses grupos são organizados pelos CRAS e acontecem tanto nos centros dos municípios, como nas comunidades.

**De 0 a 6 a gente tem, no começo do ano a gente faz uma reestruturação. Daí a gente tem também o grupo de 7 a 12 anos que a gente desenvolve também aqui no CRAS em outro dia e horário, [...] tem o grupo do adolescente paranaense que é do governo do Estado que a gente desenvolvia no outro lugar e agora tem um grupo aqui e outro lá no distrito de [...] com adolescentes de 12 a 18 anos. E tem o grupo de idosos também. Então são esses os grupos que a gente consegue desenvolver com frequência. Aí tem os grupos mensais também que a gente consegue desenvolver que é o programa família paranaense, por exemplo, e a gente atende até 110 famílias mais ou menos porque a gente sempre está colocando mais famílias para participar levamos outras pessoas para falar nesses grupos (AS. 11).**

Percebe-se, a partir do depoimento, que os grupos são organizados pela faixa etária dos participantes, possibilitando o trabalho social com famílias a partir de metodologias próprias para cada idade. Nas comunidades também são desenvolvidos esses grupos de atendimento aos segmentos. **“No interior também só que daí por ser longe geralmente é a cada quinze dias em outros espaços, campinho essas coisas [...]”** (AS. 11). Nesses casos, a equipe de referência do CRAS se desloca e leva atividades para a comunidade. Nesse dia, comparecem também os secretários, os políticos e outras pessoas. Trata-se de um dia de **“[...] visita nas (sic) comunidades. O dia da alegria que a gente fala. Vai toda a equipe, vai até o órgão gestor também. A gente vai na comunidade é um dia de brincadeira, a gente usa o tema do mês, trabalha esse tema também nesse dia”** (AS. 10). E esse “dia de festa”, assim chamado pela equipe do CRAS, é um momento que reúne várias comunidades. A estratégia desenvolvida é a seguinte: a prefeitura cede um ônibus que vai passando de comunidade em comunidade, e leva os usuários para o local combinado. No retorno faz o mesmo processo entregando as pessoas em suas comunidades. É uma estratégia encontrada pelos profissionais para chegar até as comunidades, levar os serviços para mais perto, para que mais pessoas possam acessá-los. Entretanto, é, também, uma estratégia que facilita o fortalecimento das relações

clientelistas, uma vez que os políticos podem utilizar esse “dia de festa” para fazer as suas campanhas eleitorais.

O acompanhamento familiar é um dos serviços prestados por esses equipamentos. Através desse serviço, o assistente social é um dos profissionais que trabalha para “[...] **acompanhar realmente o que a tipificação vem preconizando, o acompanhamento familiar**” (AS. 1). No processo de acompanhar a família, profissionais desenvolvem um plano e consideram isso um potencial do exercício profissional. **“E a questão também de outro potencial é o plano de atendimento com a família, de você poder sentar com o usuário, escutar e poder com ele estabelecer um direcionamento de vida, porque [...] é um trabalho em conjunto do técnico com a pessoa que vem [...]”** (AS. 10). Trata-se do plano de atendimento à família, proposto pelo Programa Família Paranaense, conforme estudado na seção 2. Numa relação conjunta (usuários e profissionais) são elaboradas metas, que tratam do acesso amplo aos direitos sociais, que devem ser cumpridas por usuários e profissionais, inclusive de outras políticas públicas nas três esferas de governo.

Com a implantação do CREAS o serviço de acompanhamento familiar de proteção básica passou a ser melhor desenvolvido, pois nem sempre era assim, como mostra uma das participantes: **“Então hoje o potencial que eu consigo observar dentro do território é que nós estamos conseguindo [...] trabalhar em cima do risco pessoal e social do indivíduo que era simplesmente atender denúncia, atender o que é emergencial, mas a desenvolver realmente o que é a proteção básica”** (AS. 1). Entretanto, nos municípios pequenos os serviços de proteção básica e especial acabam acontecendo nos CRAS, porque nem todos eles possuem os CREAS. Isso acaba se tornando um grande desafio para os profissionais que atuam nesses espaços.

O serviço preconizado pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009) é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Através desse serviço **“[...] o trabalho desenvolvido pelos profissionais, tem como potencialidades a contribuição dada através dos serviços oferecidos, da abordagem social, da acolhida oferecida e da forma como trabalhamos as questões inerentes ao cotidiano profissional”** (AS. 3). Esse serviço integra o nível da proteção social básica do SUAS que tem o objetivo de “[...] prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004a, p. 33). Nesse caso, atua de forma preventiva, protetiva e proativa; e **“Essas ações fortalecem o vínculo**



com o usuário e, dessa forma, nos tornam mais próximos, favorecendo o convívio e a convivência com estes, o que nos leva a contribuir de forma mais efetiva para sua emancipação e com isso dando-lhes possibilidades para superação da situação de pobreza” (AS. 3). O PAIF “[...] consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida” (MDS, 2012, p. 12).

O termo prevenir tem o significado de preparar, chegar primeiro, evitar o dano, impedir que o dano se realize. “A ação preventiva tem por escopo prevenir ocorrências que interfiram no exercício dos direitos de cidadania” (MDS, 2012, p. 11). Portanto, trata-se de antecipar-se às situações que podem levar ao agravamento do risco e das vulnerabilidades sociais dos usuários.

O termo proteger vem da ideia de proteção social, prevista pela Política de Assistência Social. “A atuação protetiva significa centrar esforços em intervenções que visam amparar, apoiar, auxiliar, resguardar, defender o acesso das famílias e seus membros aos seus direitos” (MDS, 2012, p. 11). Trata-se da garantia de todos os direitos sociais das famílias, desde Benefícios Eventuais, serviços e também Programas de Transferência de Renda.

Atuar de forma proativa é diferente de reagir a um acontecimento, trata-se de antevê-lo e se proteger antes mesmo que ele aconteça. Trata-se ainda de “[...] promover ações antecipadas ou imediatas frente às situações de vulnerabilidade ou risco social, vivenciadas pelas famílias ou territórios, não esperando que a demanda ‘bata à sua porta’” (MDS, 2012, p. 11). Destarte, é buscar intervir nas situações que são geradoras do processo de risco e vulnerabilidade que atingem as famílias. Atuar de forma proativa contribui para que a política possa garantir as outras duas dimensões, a prevenção e a proteção.

No serviço de acompanhamento desenvolvido pela proteção básica existem aqueles que são feitos no domicílio, como no caso de idosos e pessoas com deficiência. É previsto pela tipificação “[...] o **acompanhamento no domicílio daquele idoso, daquele deficiente que não consegue acessar o serviço. Então, isso eu consegui fazer**” (AS. 1).

Outro segmento que é acompanhado pelos profissionais nos CRAS são os usuários do Programa Bolsa Família. **“Todas as famílias do território [...] nós conseguimos fazer visitas domiciliar, orientações e**

**encaminhamento para todas as famílias que estavam em descumprimento das condicionalidades do Bolsa Família” (AS. 1).**

O processo de acompanhamento familiar possibilita ao profissional maior conhecimento da realidade social dos territórios e também **“O fato de realizar um trabalho de acompanhamento direto aos (sic) indivíduos e famílias, num ambiente localizado próximo ao território onde vivem, possibilita um conhecimento mais aprofundado das vulnerabilidades vivenciadas pelos mesmos” (AS. 2).**

O CRAS e os profissionais constituem-se, dessa forma, como uma referência para os usuários. **“As famílias e indivíduos já reconhecem o CRAS como um espaço para busca de superação de vulnerabilidades, cabendo ao profissional na realização de seu atendimento encontrar, junto com o usuário, as potencialidades de superação dessa situação” (AS. 2).** Isso foi comprovado *in loco* pela pesquisa. Ao chegar em cada município e procurar pela localização do CRAS, qualquer cidadão que estava na rua sabia exatamente onde o mesmo ficava. Parece simbolizar que esse equipamento é, de fato, uma referência nos municípios, como antigamente as igrejas eram. O profissional também torna-se uma referência para os usuários. Afirma uma das participantes: **“[...] eu me sinto referência. Muitas pessoas chegam ali e, por mais que que elas precisam de um atendimento de saúde, elas vêm falar comigo. Então é uma questão de confiança, de ser referência” (AS. 8).**

### *c) A criatividade para construir respostas*

Um profissional que atua com as expressões da Questão Social que se manifestam no cotidiano, muitas vezes de forma emergencial, precisa construir respostas de forma criativa para as demandas apresentadas. Assim, uma habilidade apresentada nos depoimentos foi a **criatividade**, habilidade necessária para o desenvolvimento do exercício profissional num cotidiano permeado por relações de poder e por interesses contrários aos da política pública. É nesse campo, chamado de cotidiano, contraditório e prenhe de ânsias e necessidades que o profissional precisa construir mediações para realizar as suas intervenções em defesa dos usuários.

**Uma das belezas do Serviço Social é não ter rotina, eu não vejo rotina do Serviço Social, é dinâmico. Não são só flores, têm momentos difíceis também. Vêm dificuldades. Inseguranças. Períodos eleitorais. Nas famílias**

**também dificuldades como violência, uma violência tida como certa, cultural, desconstruir isso, violência contra criança e adolescente, contra mulher. Muito forte. É uma profissão dinâmica, muda, a gente recria, exige criatividade (AS. 6).**

Ela fala da heterogeneidade das demandas cotidianas colocadas para a profissão e que desafiam o profissional a produzir respostas criativas para o seu enfrentamento. “Um dos maiores desafios que o assistente social vive no presente é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas criativas capazes de preservar e efetivar direitos, a partir das demandas emergentes do cotidiano” (IAMAMOTO, 1998, p. 20).

Nesse processo de construção das respostas criativas, o profissional precisa lidar com a ineficiência das políticas públicas, como no caso dos recursos. **“Tem um tanto de recursos que vem e com essa quantidade você vai criando e adaptando”** (AS. 6). O espaço de execução de políticas de combate à pobreza, como o CRAS, demonstra no cotidiano ser um espaço dinâmico e heterogêneo, que exige mais a habilidade da criatividade do profissional. **“Um CRAS é mais dinâmico e exige mais ainda, abre um leque assim para você fazer um trabalho com a população que você ocupa muito assim as armas de outras políticas públicas, vai da criatividade”** (AS. 6). Nesse sentido, “Cabe aos profissionais apropriarem-se dessas possibilidades e, como sujeitos, desenvolvê-las transformando-as em projetos e frentes de trabalho” (IAMAMOTO, 1998, p. 21).

No contexto de políticas públicas, em especial de políticas de combate à pobreza, onde os recursos são poucos, as demandas complexas e as necessidades dos usuários são urgentes, o assistente social precisa lançar mão de sua criatividade. Fala-se da criatividade como uma necessidade e/ou uma habilidade para o enfrentamento dos poucos recursos, da heterogeneidade das demandas e das mediações que o profissional precisa empreender no seu cotidiano, tendo em vista o atendimento das demandas sociais.

A criatividade não é apenas utilizada para criar ações (com poucos recursos e estruturas) para responder minimamente às demandas dos usuários; trata-se de empreender o movimento dialético, contraditório e sucessivo de mediações entre a dimensão teórico-metodológica, ético-política e técnico operativa. É promover um contínuo movimento na relação teoria e prática, que é um sucessivo aproximar-se da realidade social para intervenção e, ao mesmo tempo, é um sucessivo voltar da

realidade para as teorias, de forma continuada, relacional e interdependente. Isso é um dos maiores desafios que o profissional enfrenta, pois a criatividade deveria ser para construir respostas às demandas, mas, na realidade, precisa criar respostas diante de um contexto de política pública que investe o mínimo possível.

Como visto na seção 1, a política pública no Brasil conta com poucos recursos, porque, a partir do ideário neoliberal, os investimentos na área social estão ficando cada vez mais escassos. Nesses espaços, os profissionais usam criatividade e estratégias para intervir na realidade social com os poucos recursos que possuem. Nesses casos, **“Como trabalhamos com o mínimo, procuramos então, de certa forma, sermos criativos para que a população usuária da política tenha um melhor atendimento possível e com isso consigamos melhorar a questão da pobreza e da falta de oportunidades do município”** (AS. 3).

Uma das estratégias que os profissionais usam para ampliar as possibilidades de acesso aos direitos e fortalecimento da autonomia dos usuários é a seguinte: **“Oferecermos aos usuários cursos de qualificação, grupos de atendimento e de fortalecimento de vínculos, oficinas feitas em grande parte pelos próprios profissionais ou por profissionais da rede”** (AS. 3). Nem sempre se pode contar com recursos financeiros para contratar especialistas para ministrar os cursos. E para que o usuário tenha essa oportunidade muitas vezes os profissionais dos CRAS articulam outros profissionais do próprio município para oferecer os cursos. **“Mesmo assim, trabalhando dentro das possibilidades que nos são dadas fazemos o máximo para que a população seja atendida e que nosso trabalho contribua para o combate à pobreza do município”** (AS. 3).

Através dos grupos de convivência, serviço oferecido pelos CRAS, os profissionais conseguem mediar importantes mudanças na vida dos usuários, como no caso de rompimento com a violência. A participante conta que desenvolveu esses grupos durante o ano todo e que isso trouxe resultados, que podem ser constatados na fala de uma das mães que participou das atividades do grupo e, sem seguida, desabafou com a assistente social: **“[...] eu deixei de bater nos meus filhos, porque vi aqui no CRAS que tem outro modo de educar”**(AS. 5). Para a profissional que atua nesses grupos:

**É uma questão de informação que foi prestada àquela pessoa e ela tornou aquilo possível. Então [...] a gente trabalha e consegue fazer**

intervenções [...] aos poucos. Às vezes a gente trabalha com datas comemorativas [...] não faz só festa [...] trabalha um tema [...]. Esse dia que a gente reviu, foi um trabalho do dia das crianças. Como foi a infância delas. E no geral eu ouvi muitas coisas de vivência violência, de trabalho infantil, de abuso sexual, de gravidez na adolescência [...] e eu utilizei a fala delas pra falar sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, porque muitas delas eram contra o Estatuto. Achavam que criança só tem dever e não tem direito. E eu mostrei pra elas porque que ele tem que ser desenvolvido e hoje ele garante o direito da criança e do adolescente e ele diz que [...] todos os direitos devem ser respeitados [...]. E desse trabalho surgiu esse relato. E pra mim valeu o ano de trabalho (AS. 5).

A violência é reproduzida na vida desses sujeitos. Eles sofreram a vida toda com ela, e sem que haja alguma intervenção, ela vai se perpetuar através da reprodução na educação de seus filhos.

No que diz respeito ao trabalho desenvolvido de forma contínua na política pública, os profissionais vão fortalecendo, paulatinamente, a autonomia dos usuários. **“A potencialidade é que a [...] gente consegue em poucos atendimentos dar autonomia para as pessoas, informação”** (AS. 12). A entrevistada afirma que ensina os caminhos de acesso aos direitos sociais e os usuários passam a buscá-los de maneira autônoma. É óbvio que têm alguns que sentem algum tipo de insegurança e voltam para a profissional; mas há também aqueles que, ao aprenderem os caminhos de acesso, desenvolvem a autonomia para buscá-los e lutam por eles.

#### *d) A mediação de conflitos*

No atendimento de indivíduos, grupos, família e comunidade o assistente social precisa, muitas vezes, aprender a habilidade de lidar com conflitos. No contexto do exercício profissional, normalmente, o assistente social precisa trabalhar com a **mediação de conflitos**, especialmente na área sociojurídica e nos CREAS, mas essa necessidade também aparece no âmbito dos CRAS. O termo mediação é oriundo do latim *mediatione*, que significa intercessão, intermédio, intervenção. Esse verbo vem do latim *mediare*, que quer dizer *mediar ou intervir*. A

mediação é uma categoria básica do materialismo histórico-dialético e, por isso, tão cara ao Serviço Social. Ela é “[...] condição da operação da práxis. [...] é a categoria que oferece efetividade a todas as demais presentes na reflexão de um fenômeno, apresentando-se como a relação entre o mediato e o imediato” (BATTINI, 2009, p. 61).

A mediação, enquanto categoria, é vivenciada pela profissão com maior intensidade nos espaços sócio-ocupacionais jurídicos, mas também nos CREAS. E como os CRAS são porta de entrada dos sujeitos para o atendimento às suas demandas, e, além disso, boa parte dos municípios, campo empírico desta pesquisa, não possuem CREAS, apenas CRAS, quem realiza o primeiro atendimento e trabalha com a mediação de conflitos também são os profissionais dos CRAS, entre eles, os assistentes sociais. Por esse motivo, discutir-se-á o conceito de mediação de conflitos.

De acordo com Nazareth (2009, p. 38), os conflitos são divididos em três tipos, sendo: “Intrapessoal – quando o conflito do indivíduo é com ele mesmo; Interpessoal – quando existe um conflito entre duas, mais pessoas ou grupo de pessoas; Transpessoal – quando o conflito existente é entre comunidades ou nações”. Quando o sujeito chega para o primeiro atendimento no CRAS, o primeiro profissional a atendê-lo e perceber seus conflitos é o assistente social, que, em seguida, encaminha o sujeito para o atendimento do psicólogo, que tem competência e habilidade formativa para lidar com isso. E quando os conflitos estão na base do interpessoal ou transpessoal, o profissional de Serviço Social participa do processo como mediador. Essa habilidade o profissional precisa aprimorar todos os dias em seu exercício profissional, uma vez que, segundo Vasconcelos (2006, p. 5), o conflito é “[...] um fenômeno próprio das relações humanas. Eles acontecem por causa de deposições divergentes em relação a algum comportamento, necessidade ou interesse comum [...]”.

As fontes geradoras de conflitos podem ser as mais diversas, tais como: bens patrimoniais, valores morais, éticos e religiosos, a luta pelo poder e/ou relacionamentos interpessoais. Porém, não se pode prestar atenção apenas às relações entre os sujeitos usuários, é preciso também estar atento à relação que o profissional estabelece com esses sujeitos no que concerne às relações conflituosas. Sarmiento (1994) discute o relacionamento como um instrumento para o exercício profissional. “A relação não se dá na imediatez [...], ela se dá na mediatez e, tem-se que buscar suas determinações estruturais e conjunturais” (SARMENTO, 1994, p. 255). Portanto, tendo clara a visão de totalidade da realidade social na qual o sujeito usuário está inserido, é preciso estabelecer e construir uma relação com esse sujeito, tendo em vista o

processo de construção das intervenções profissionais junto às suas demandas.

É importante, pois, ter presente que “[...] quando relaciono-me com alguém [...] é que estabeleço uma dada relação que assume formas diversificadas (democráticas, autoritárias, solidárias, de subordinação, etc)” (SARMENTO, 1994, p. 255). Por esse ângulo, faz-se necessário reconhecer que tipo de relação se estabelece com o usuário e escolher aquela que mais responde coerentemente aos valores da profissão, pois “[...] o instrumento quando intencional é o intermediador que potencializa determinada força, em determinada direção, de determinada forma” (SARMENTO, 1994, p. 256). Nesse sentido, trata-se de uma dimensão afetivo/cognitiva em que o relacionamento tem um caráter político no exercício profissional, ou seja, “[...] o afetivo implica compromisso (um sentir e um querer), com quem o profissional está comprometido; se as lutas são pelas transformações ou pela manutenção das relações historicamente herdadas” (SARMENTO, 1994, p. 258).

Mediar conflitos não quer dizer construir a harmonia, mas significa limpar as relações e conexões entre projetos em disputa, privilegiando e enfatizando aquilo que fortalece os trabalhadores e suas necessidades. Naturalmente, diante dos conflitos entre instituição e atendimento aos usuários, o profissional viverá em constante conflito com a instituição, uma vez que sua premissa é a defesa da qualidade do atendimento social e a garantia dos direitos dos usuários, mesmo contrariando o que requer o projeto institucional. Nesse sentido, a mediação de conflitos é muito mais complexa, pois trata-se da correlação de forças presentes nas instituições. Não são apenas conflitos entre pessoas, mas conflitos entre “[...] auxiliares e profissionais, entre os próprios profissionais, entre as políticas sociais e o projeto profissional, entre a instituição/profissionais e usuários, num processo contraditório de interesses e projetos concretos” (FALEIROS, 2011, p. 33). Por isso, o assistente social precisa ter a habilidade de mediar conflitos não apenas no âmbito pessoal de seus usuários, mas também de seus colegas de trabalho, entre eles e a instituição (especialmente em se tratando do assistente social ser coordenador ou gestor), entre o projeto profissional e o projeto institucional, entre os projetos societários em constante disputa nos espaços institucionais.

Assim, no processo de mediação de conflitos, o assistente social não é um profissional que tende à neutralidade ou passividade em prol de uma “pseudo harmonia”. Seu objetivo profissional não trata disso. A mediação do Serviço Social está mais na linha do confronto de interesses, limpando as questões que interferem de forma direta e/ou residual no

processo de garantia de direitos sociais. Portanto, no processo de mediação de conflitos, o assistente social “[...] atua numa correlação particular de forças, sob a forma institucionalizada, na mediação fragilização-exclusão/fortalecimento/inserção social, vinculada ao processo global de re-produzir-se e re-presentar-se dos sujeitos em suas trajetórias/estratégias” (FALEIROS, 2011, p. 48). Como as relações institucionais constituem-se num campo prenhe de contradições, o assistente social precisa sempre, de novo e de forma renovada, tecer estratégias criativas para o seu enfrentamento e o fortalecimento dos princípios de seu projeto profissional perante o campo movediço das relações de poder.

#### *e) A mobilização e articulação*

O profissional de Serviço Social precisa desenvolver e cultivar algumas habilidades para desenvolver o seu exercício profissional para atuar em políticas de combate à pobreza, dentre elas, “[...] **a capacidade de mobilização**” (AS. 6). Segundo a participante, o assistente social “**Tem [...] o poder de mobilização da comunidade [...]**” (AS. 6). Mobilizar quer dizer pôr em movimento, agrupar pessoas em prol de algo. Essa capacidade de articulação “[...] facilita o próprio encaminhamento dos usuários nos casos em que a instituição de origem não consegue atender” (TRINDADE, 2012, p. 93). Desenvolver a habilidade de mobilizar é um estratégia para o exercício profissional. Iamamoto (2006) discute as estratégias para o enfrentamento das expressões da Questão Social na atualidade, mediante todos os elementos que buscam ofuscar o trato à Questão Social, enquanto uma responsabilidade do Estado no seu enfrentamento. E quando fala do Serviço Social, ela diz que “[...] faz-se necessário reassumir o trabalho de base, de educação, mobilização e organização popular, que parece ter sido submerso do debate profissional ante o refluxo dos movimentos sociais” (IAMAMOTO, 2006, p. 187-188).

No caso estudado, pode-se pensar em mobilizar a comunidade para participar dos programas sociais, para conhecer os seus direitos, para participar do controle social das ações do Estado em relação à Assistência Social ou outra política, a fim de cobrar dele, por meio do CRAS, ações efetivas de combate às vulnerabilidade e riscos sociais pelos quais estão passando; bem como pode tratar-se de pôr em movimento a consciência de classe que pode ser trabalhada com os usuários, para que eles entendam que a situação de pobreza em que vivem não é de sua responsabilidade, mas de um sistema excludente que é seu gerador. Isso é possível, pois o



assistente social “[...] é o desenvolvedor das capacidades das atividades de mobilizar, de trazer à tona a questão social e que consegue fazer a leitura, o que dá pra fazer naquela realidade, ele não é só um leitor diferente da realidade, mas um agente” (AS. 6). Nesse sentido, fica evidente que:

Os assistentes sociais assumem a mobilização de diversas instituições, não só no sentido de angariar recursos e serviços, como também no sentido de despertar profissionais e usuários para a organização em torno de reivindicações pertinentes à realidade dos usuários e para o aumento de consciência sobre os seus problemas (TRINDADE, 2012, p. 93).

A Assistência Social é uma política que atua organizada numa rede socioassistencial. E, por isso, o assistente social possui a habilidade para ser “[...] um articulador da rede, da política, da ação [...] tem a capacidade de articular, conversar com essas políticas, de realizar [...]]. Se você conseguir ser um bom articulador, esse é o carro chefe para todas as demais ações, potencialidades” (AS. 6). Para a política, o trabalho em rede é uma estratégia a ser desenvolvida, uma vez que as demandas sociais por ela atendidas dependem também de outras políticas para serem enfrentadas. Para o profissional, isso pode ser utilizado tanto como estratégia ou como um procedimento ou habilidade, segundo Trindade (2012), uma vez que a rede existe nos territórios, mas há que haver os atores sociais dispostos a articulá-la, a movimentá-la em prol do atendimento de demandas sociais presentes nesse território. Está em voga atualmente a discussão sobre redes de políticas públicas. Esse debate traz à tona de maneira enfática o desmonte dos direitos sociais a partir do ideário neoliberal, que prima pela atuação da política pública no viés da fragmentação, da seletividade e do focalismo. A necessidade do trabalho em rede nasce como uma forma de enfrentar esses elementos.

Para a Política de Assistência Social, “Considera-se rede socioassistencial o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS” (CNAS, 2012, Art. 9º). Compõem essas unidades tanto os equipamentos de prestação de serviços por parte do Estado, quanto os equipamentos das entidades socioassistenciais de cunho privado, desde que sejam acompanhadas e fiscalizadas pelos Conselhos de Assistência Social. Além desses, todos os

demaís equipamentos públicos e privados que prestam serviços diversos, como educação, saúde, trabalho, previdência entre outros.

Todavia, não basta que o assistente social disponha de toda uma rede de serviços socioassistenciais no âmbito da proteção social básica e especial. É preciso que ele tenha a habilidade de articular e mobilizar essa rede para a prestação de serviços sociais. “O propósito é promover uma permanente articulação política no âmbito da sociedade civil organizada, para contribuir na definição de propostas e estratégias comuns ao campo democrático” (IAMAMOTO, 2006, p. 187). É bem provável que certos municípios possuam sistemas organizados que possibilitem essa articulação, mas mesmo assim a articulação não acontece apenas por meio do sistema. É preciso haver sujeitos que a promovam, tendo em vista a construção das políticas públicas no formato de redes socioassistenciais para o atendimento das demandas de forma mais totalizantes.

O CRAS constitui-se como referência e como porta de entrada para o acesso à proteção social, portanto, ele é a porta para as demais políticas. Sendo assim, “[...] **o assistente social é o acolhedor, é aquele que vai abrir a porta**” (AS. 6). “Muitas vezes, os usuários encontram nos assistentes sociais uma maior receptividade para ouvir suas fragilidades e carências emocionais, seus problemas de relacionamento, suas dificuldades em lidar com doenças etc [...]” (TRINDADE, 2012, p. 78). E quando a necessidade do usuário vai para além daquilo que o CRAS pode suprir, o profissional articula a rede e encaminha esse sujeito para acessar seus direitos na rede socioassistencial.

Nesse íterim, Trindade (2012) lembra que é preciso cuidado com o encaminhamento. Ele não pode constituir-se numa forma de “livrar-se” do usuário, mas numa maneira de articular a totalidade dos serviços presentes no município para atender à totalidade da demanda social que o usuário apresenta. “O assistente social atua nas providências necessárias à facilitação do acesso, no provimento de condições institucionais para que o atendimento se realize [...]” (TRINDADE, 2012, p. 78). Portanto, encaminhar um usuário para outra instituição é de uma responsabilidade enorme, uma vez que ele é “[...] um procedimento que compõe a ação de articulação interinstitucional para fins de acesso a serviços na perspectiva da garantia de direitos” (TRINDADE, 2012, p. 78). Por isso é importante que providencie, por meio de seus profissionais, “[...] **essa acolhida, que é um momento tão importante, privilegiando a questão do atendimento individualizado, o atendimento em grupo que é um espaço fantástico da atuação**” (AS. 10).

*f) A interdisciplinaridade*

Outro elemento que aparece como uma necessidade de desenvolvimento, enquanto habilidade, é o trabalho em equipe, que começa com a existência da mesma. Existem dificuldades para a implementação do trabalho em equipe, e a participante aponta: **“Não tem equipe técnica para trabalhar. Não tem como desenvolver um trabalho sem uma equipe; se não tiver uma equipe técnica, não tem como [...]”** (AS. 12). Ela se refere ao CRAS no qual atua, cuja única profissional para atender todas as demandas é ela. Embora se trate de uma situação momentânea, é fundamental dizer que esse equipamento não deveria abrir as portas sem uma equipe, por mínima que seja. Porém, sabemos que essa é uma situação bem recorrente não só no campo empírico da pesquisa, mas no Brasil como um todo.

O assistente social está, normalmente, em todos os seus espaços sócio-ocupacionais inserido numa equipe de profissionais. Recorre-se às leituras na área da administração, que mostram que “Uma equipe é um grupo que tem objetivos bem definidos, e todos os seus integrantes buscam essas mesmas metas por meio de habilidades complementares e de um contínuo processo de experimentação e troca de experiências” (KNAPIK, 2008, p. 60). O assistente social que atua com políticas de combate à pobreza, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), trabalha com profissionais de diferentes áreas de formação e de diferentes níveis de formação. Nos espaços de execução de políticas de combate à pobreza no Centro Sul do Estado, **“[...] as equipes são mínimas, menores do que prevê a legislação do trabalho na área da Assistência Social”** (AS. 01). Todavia, cada qual tem atribuições definidas e todos têm objetivos comuns, que visam a garantia de direitos às pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social por diversos motivos. Nesse sentido, “Trabalhar em equipe atende à necessidade individual de inserção em grupos e enfrentamento de desafios e à necessidade organizacional de atingir resultados e objetivos que garantam a continuidade da organização” (KNAPIK, 2008, p. 58).

No âmbito da Assistência Social, as profissões que mais se destacam são o Serviço Social, a psicologia, a pedagogia e a advocacia, que devem atuar de forma articulada. Como afirma a participante: **“[...] um depende do outro [...] não é só o Serviço Social [...], a gente depende de várias áreas”** (AS. 04). Logo, o trabalho desenvolvido em equipe no CRAS ou em outro espaço “[...] deve ser orientado pela perspectiva da totalidade, com vistas a situar o indivíduo nas relações sociais que têm papel determinante nas suas condições de vida, de modo

a não responsabilizá-lo pela sua condição socioeconômica” (CFESS, 2009, p. 24-25). O trabalho em equipe, que requer a habilidade para a vivência interdisciplinar, exige que cada profissão resguarde o que é de sua atribuição privativa, como, por exemplo, resguardar o “[...] sigilo profissional, de modo que estes (as) não podem e não devem encaminhar, a outrem, informações, atribuições e tarefas que não estejam em seu campo de atuação” (CFESS, 2009, p. 25). O compartilhamento de informações entre a equipe deve resguardar a qualidade do serviço prestado sem comprometer o sigilo profissional.

Ao lado do trabalho em equipe e da interdisciplinaridade está a intersetorialidade que, nas políticas públicas, apresenta-se como uma estratégia do Estado (TUMELERO e NOGUEIRA, 2014) para vencer sua fragmentação imposta pelo ideário neoliberal. Nesse sentido, ao atuar na Política de Assistência Social, o profissional necessita de outras políticas. **“Assim, é preciso que cada política pública tenha interesse em articular-se com as outras”** (AS. 10). E a interdisciplinaridade constitui-se como uma consequência da intersetorialidade. A gestão intersetorial, portanto, tem objetivos claros: “[...] otimizar recursos públicos, romper com a sobreposição de ações, obter eficácia administrativo-gerencial e raramente potencializar o debate político com os sujeitos/atores diretamente interessados na ação/intervenção do Estado” (TUMELERO e NOGUEIRA, 2014, p. 26). Esta última é justamente o objetivo que os assistentes sociais, contrariando a lógica do Estado neoliberal, buscam potencializar, de forma articulada, o debate político, criando possibilidades de crítica à estratégia da intersetorialidade, para que não se pautem na lógica racional do Estado (tendo em vista o seu processo de contrarreformas), mas se busque essa estratégia para o alcance efetivo das políticas públicas e das demandas sociais. Quando isso funciona é mais fácil o atendimento às demandas dos usuários, como afirma a participante:

**Quando você precisa de um atendimento de outra secretaria para encaminhar um usuário ele é atendido [...] encaminhar para a educação, para o conselho tutelar [...] esse diálogo entre as secretarias [...]. Assim, a gente está fazendo essa troca de atendimento [...]. A gente vai se comunicando até o dado momento que é feito o atendimento e é dado um retorno [...] assim a gente mantém um diálogo aberto** (AS. 11).

É a partir desse prisma que entendemos quão urgente é a necessidade de articulação das políticas públicas em prol do atendimento de suas demandas; é mais que necessário que as diversas áreas do saber, alocadas nas políticas públicas, vivenciem a interdisciplinaridade. Esta não é algo dado, mas aprendido e vivenciado no cotidiano do trabalho profissional. Se para o Estado e suas políticas públicas a intersectorialidade é uma estratégia, para os trabalhadores a interdisciplinaridade é uma habilidade a ser desenvolvida, em especial pelos assistentes sociais na construção de um diálogo interativo que junte os profissionais de várias áreas do saber em prol da garantia de direitos sociais. É uma habilidade porque ela não é dada de forma automática, e, na maioria das vezes, ela não é ensinada na formação profissional (em especial no Serviço Social), que tem uma tendência a ter um viés unilateral das teorias sociais. Além disso, é habilidade porque não depende apenas da formação, mas da vontade profissional em interagir com outras áreas do saber.

Se a intersectorialidade é uma forma de enfrentar a fragmentação das políticas públicas, a interdisciplinaridade é a mesma forma de enfrentá-la no âmbito das áreas do saber, do conhecimento, da especialização. On (1998) afirma ser a interdisciplinaridade uma postura a ser desenvolvida pelo assistente social. O entendimento aqui de postura interdisciplinar perpassa pela habilidade do profissional, onde ser assistente social é ser interdisciplinar por excelência, segundo On (1998). Todavia, entende-se que, por mais que a necessidade dessa vivência seja fato na profissão de Serviço Social, a habilidade para essa vivência precisa ser desenvolvida, ainda que no Código de Ética (CFESS, 1993b) isso esteja colocado como um dever, ele não é construído pelo profissional como uma habilidade que parte do interesse pessoal e profissional em interagir com outras áreas do saber. E a intersectorialidade e a interdisciplinaridade poderiam contribuir para **“[...] a articulação com outras políticas públicas [...]”** (AS. 10). Entretanto, isso não significa que para desenvolver a atitude ou a habilidade de vivenciar a interdisciplinaridade junto a outras áreas do saber, o profissional não necessite de formação e conhecimentos específicos, que incluem conhecer as políticas públicas intersectoriais, pois **“[...] os próprios profissionais que trabalham em outras áreas não conhecem a Política de Assistência Social [...]”** (AS. 10).

À interdisciplinaridade se associa pelo menos mais três conceitos, sendo: 1) multidisciplinaridade, 2) pluridisciplinaridade e 3) transdisciplinaridade.

O primeiro trata de múltiplas disciplinas atuando juntas num mesmo espaço sócio-ocupacional, e é onde “[...] o trabalho acontece de

forma isolada, geralmente com troca e cooperação mínima entre as disciplinas [...]” (ELY, 2003, p. 114). Nesse modelo, cada profissional atua de acordo com “[...] suas teorias e metodologias próprias, ‘cada uma no seu quadrado’” (MINAYO, 2010, p. 436). Não há diálogo entre os profissionais quanto às demandas enfrentadas, mesmo que eles e seus sujeitos sejam os mesmos atendidos por esses profissionais.

O segundo, a pluridisciplinaridade, carrega em seu bojo a cooperação entre as áreas do saber, “[...] porém cada profissional decide isoladamente [...]” (ELY, 2003, p. 114). Essa cooperação é superficial porque não atinge em nada as decisões de cada profissional.

E o terceiro conceito, a transdisciplinaridade, entende que “[...] a coordenação é realizada por todas as disciplinas e interdisciplinar, propondo a criação de um campo com autonomia teórica, disciplinar e operativa” (ELY2003, p. 114). Para vivenciar esse aspecto é necessário que cada profissional ultrapasse a sua área do saber “[...] num processo de investigação que inclui a articulação de teorias e conceitos, métodos e técnicas e, não menos importante, do diálogo entre as pessoas” (MINAYO, 2010, p. 437). O entendimento de Munhoz (2008) é de que “[...] quando profissionais de distintas áreas [...] atingem o clímax da interdisciplinaridade [...]” (MUNHOZ, 2008, p. 128), vivencia-se a transdisciplinaridade, todavia, para a autora, é apenas a experiência máxima da interdisciplinaridade.

Em harmonia com isso, Ely (2003) afirma que a interdisciplinaridade é o que se tem de mais avançado em termos de conceito para o desenvolvimento do trabalho social, pois ela possibilita um nível avançado de cooperação e troca de conhecimentos, tendo por base o diálogo enquanto uma atitude permanente. Para explicar esse conceito, a autora explica o que seria a interdisciplinaridade auxiliar, ou seja, é quando “[...] uma disciplina predomina sobre as demais, coordenando-as [...]” (ELY, 2003, p. 114). No entanto, a interdisciplinaridade é diferente; é quando “[...] as relações profissionais e de poder tendem à horizontalidade, as estratégias de ação são comuns e estabelece-se uma troca recíproca de conhecimento entre as disciplinas [...]” (ELY, 2003, p. 114). No processo vivencial da interdisciplinaridade é preciso que as áreas do saber cultivem em si mesmas o respeito à autonomia e à criatividade de cada área do saber. Para que isso ocorra é fundamental que os diferentes atores que compõem as áreas do saber socializem com os demais os conhecimentos, as linguagens, os conceitos e as visões de mundo e de ser humano para que cada sujeito (e sua área do saber) possa interagir e compreender como pensam, agem e visualizam o mundo e suas relações.

A interdisciplinaridade “[...] constitui uma articulação de várias disciplinas cujo foco é o objeto, o problema ou o tema complexo, para o qual não basta a resposta de uma área só” (MINAYO, 2010, p. 436). Portanto, as diversas áreas do saber têm à sua frente não a sua vaidade disciplinar, mas o objeto de intervenção e seus sujeitos envolvidos. E isso não pode ser vivenciado sem um esforço contínuo de cada área do saber. Um dos elementos primordiais na articulação interdisciplinar é a comunicação, que anda falha, na perspectiva de uma das participantes. **“A nossa comunicação em rede ainda é uma dificuldade, ainda é falha”** (AS. 06). Por isso, defende-se, nesse trabalho, que a relação entre profissionais no âmbito da interdisciplinaridade é uma habilidade a ser desenvolvida por cada profissional, bem como pelo grupo de profissionais, pois não se trata de “[...] uma camisa de força para juntar pessoas, e nem para acomodar interesses [...]” (MINAYO, 2010, p. 436).

Por esse ângulo, é preciso que cada área do saber tenha claro os conceitos, o objeto e as metodologias de trabalho social, pois os “[...] fracos em suas matérias jamais produzirão um bom trabalho interdisciplinar, uma vez que a relevância do conhecimento vem sempre das disciplinas em colaboração” (MINAYO, 2010, p. 439). Isso não significa uma dissolução das áreas do saber, mas ao contrário, compreende-se as diferenças e as semelhanças entre as áreas e se “[...] entende que o que os une é mais importante do que as diferenças que os separam” (MUNHOZ, 2008, p. 129). E acerca disso Minayo (2010, p. 442) faz uma indicação importante: “[...] ninguém precisa ter medo de, num trabalho complexo e interdisciplinar, ficar engolido pelo grupo” (MINAYO, 2010, p. 442). O que os une é a intervenção junto aos sujeitos que demandam a sua atenção e cada área do saber não tem em foco a sua vaidade disciplinar, mas o objeto de intervenção.

Numa abordagem interdisciplinar é importante que o grupo de profissionais reveja “[...] em conjunto a teoria com que quer trabalhar e colocar em debate os conceitos de cada área a serem problematizados e articulados: suas diferenças e possibilidades de colaboração” (MINAYO, 2010, p. 439). Destarte, a vivência interdisciplinar despoja os profissionais da vaidade disciplinar e possibilita o diálogo e cria novos horizontes para o desenvolvimento do trabalho social. Na perspectiva da autora, só há vantagens em se vivenciar a interdisciplinaridade, mesmo que ela mostre quão desafiadora é, pois quando ela é “[...] bem feita e cuidadosa ilumina aquele ponto cego da visão unidimensional” (MINAYO, 2010, p. 442). Cada disciplina vê apenas uma parte do objeto em questão e mesmo que ela vivencie um processo que englobe várias aproximações sucessivas do real, conseguir-se-á apenas chegar cada vez

mais perto da essência daquele fenômeno, mas nunca à totalidade da verdade dele. Então, quando várias disciplinas compartilham a sua visão e o seu entendimento a respeito do objeto, em absoluto, a aproximação de sua essência adquire maior amplitude.

As profissionais entrevistadas também tecem críticas aos colegas profissionais, assistentes sociais e de outras áreas do saber que atuam com elas na execução de ações de combate à pobreza. Segundo uma das entrevistadas, “[...] **tem muitos profissionais que pensam no próprio umbigo [...]. Porque está aqui porque vai ganhar um salário e basta. Se você comeu hoje não importa**” (AS. 4). Ela está se referindo aos profissionais que não se dispõem a enfrentar a luta cotidiana contra todos os elementos que desmontam a Assistência Social enquanto direito. Seja porque já lutaram muito e desanimaram, seja porque pensam mais em si mesmos e na sua condição de trabalho; o fato é que esse tipo de profissional, seja lá qual for o motivo que o mantém inerte, prejudica e enfraquece a luta dos demais. **“Porque é uma rede, um depende do outro. Então o trabalho em rede, o carro chefe é a rede, então o profissional em si é outra barreira que a gente encontra muito, tem muitos assim”**(AS. 4). Nesse sentido, existem dificuldades para se construir um trabalho interdisciplinar porque cada área do saber ainda está envaidecida com sua sapiência e o seu *status* e tem dificuldades para partilhar seu saber com outras áreas. Sabe-se, no entanto, que a interdisciplinaridade é urgente e necessária para que cada área do saber esteja plenamente segura de seu objeto e sua fundamentação teórico-metodológica. Logicamente, isso ainda é uma discussão relativamente nova nas políticas públicas das quais os profissionais estão em processo de apropriação.

A gestão contrata e mantém profissionais à sua disposição, mantém, em especial, aqueles que fazem tudo conforme lhes é exigido. Aquele profissional que se recusa a realizar o serviço de acordo com os princípios da política partidária certamente não fica contratado por muito tempo. **“E são esses profissionais na área da Assistência que acabam sendo um dificuldade para nós. Porque não é dele isso, ele perde a vontade. Ele assume essa postura por auto-defesa diante do contexto que existe”** (AS. 4). Ressalta-se que isso ocorre, na maioria dos casos, com profissionais contratados, mas também há profissionais “concursados e estáveis” que trilham essa via. Ressalta-se que não são todos os profissionais contratados que possuem essa postura; é uma minoria. Os concursados possuem maiores possibilidades de se desvencilharem das amarras das políticas partidárias. Em todo caso, como esses profissionais são trabalhadores iguais aos demais, precisam viver do



seu salário, e muitos, por falta de opção, acabam se submetendo aos mandos dos gestores para manter seu emprego. **“Então, assim, o que te deixa muito indignada é o fato de que você passou pela mesma formação que essa pessoa, e que em algum momento, nesse percurso, nesse processo agora, muitos deixaram de cumprir com esse compromisso ético”** (AS. 1).

*g) A comunicação e a informação*

Para que se possa articular a rede socioassistencial e para que ela funcione no sentido de prover proteção social, defender o usuário e garantir seus direitos, o assistente social precisa lançar mão da habilidade da comunicação. **“A comunicação é essencial. [...]. Eu sempre falo isso, nós somos articuladores, portanto, nós devemos saber comunicar, até onde eu vou até onde eu consigo ir [...].”** (AS. 6). A comunicação e a linguagem escrita e/ou oral são duas habilidades que o assistente social precisa utilizar com precisão no desenvolvimento de seu exercício profissional. A ação de orientar um sujeito sobre seus direitos ou outras questões é perpassada pela habilidade do profissional em comunicar-se. A palavra comunicação vem do latim, *communicare*, que significa *colocar em comum*. Somente se coloca algo em comum, dentro do processo comunicativo, se o interlocutor compreende o que se enunciou.

Para Magalhães (2006, p. 22), “O homem se comunica através de signos, e estes são organizados através de códigos e linguagens”. Todavia, para o assistente social, a linguagem é mais do que se comunicar bem. No trato com os usuários, é importante que se utilize uma linguagem adequada, que permita a compreensão do sujeito que requer a orientação. Lembra Souza (2008, p. 125), que “[...] uma palavra só tem significado se compreendida no contexto social e político no qual é utilizada”. Além disso, para o assistente social, sua palavra só tem sentido se compreendida pelo seu interlocutor, seja ele usuário ou outro. Destarte, embora o profissional possua um arsenal de termos técnicos e teóricos, sua habilidade em comunicar-se tem como prerrogativa a interpretação simplificada, sem ser simplista, tendo como principal objetivo o alcance da compreensão do sujeito interlocutor. Portanto, o assistente social realiza, através da linguagem escrita e/ou oral, suas intervenções, seja de forma direta aos sujeitos sociais, ou através de instrumentais técnicos. No entanto, é mais do que isso: a linguagem é a “[...] manifestação do pensamento, ou seja, o pensamento se revela, revelando o mundo através da palavra” (KOUMROUYAN, 1999, p. 99).

Para o desenvolvimento de seu exercício profissional comunicar-se bem, de forma clara e objetiva, é fundamental. “Os profissionais necessitam acionar instrumentos que: possibilitem uma comunicação, atinjam um número de pessoas, dinamizem reflexões e decisões coletivas, viabilizem o repasse de informações com potencial de multiplicação muito maior do que os realizados em grupos específicos” (TRINDADE, 2012, p. 88). Porém, mais importante que isso é o assistente social se fazer entender e compreender pelo seu interlocutor. “Nesse sentido, tornar dizível aquilo que, até então, era indizível não é senão tornar presente aquilo mesmo que se apresenta, da forma como se apresenta: como conjunto” (KOUIMROUYAN, 1999, p. 103). E como seus interlocutores são os mais variados possíveis, o profissional precisa desenvolver a habilidade de adaptação da linguagem e da comunicação para cada público e interlocutor. Em algumas ocasiões, o profissional necessita utilizar da norma culta, tanto em suas falas quanto em seus escritos, mas em outras precisa simplificar e traduzir muitos de seus códigos para que o interlocutor possa compreender o que está sendo exposto (MAGALHÃES, 2006). Essa é a arte de usar a linguagem e a comunicação para alcançar as finalidades de suas intervenções.

Portanto, como é possível perceber, a linguagem, para o exercício profissional do assistente social, centra-se na linha da semiótica, que, segundo Magalhães (2006) considera ainda o gestual, o audiovisual e o visual como espaços de linguagem. A comunicação traz em si uma estrutura simbólica que extrapola a fala em si. A comunicação trazida pelo seu interlocutor também é importante para o profissional. Diante da diversidade de espaços de linguagem, o interlocutor comunica ao assistente social suas necessidades e demandas, e espera dele as respostas profissionais adequadas e necessárias para a sua satisfação.

A linguagem tece a tese do mundo, mas os fios que utiliza são desse próprio mundo. Capturar esse movimento na sua origem, procurar compreender a infinitude de desenhos que, com os mesmos materiais, vão sendo traçados e retraçados, dando surgimento a produções distintas, exige um trabalho de deslocamento de ângulos e perspectivas, um mergulhar no solo da História para aí apreender não só o início da tecelagem, mas, ainda, o processo contínuo de recriação de suas próprias malhas (KOUIMROUYAN, 1999, p. 109).

No processo de seu exercício profissional, dependendo dos sujeitos interlocutores, o assistente social precisa promover o deciframento das

teses de mundo e dos fios que as tecem, a fim de comunicar e compreender esses sujeitos, para, em seguida, promover os efeitos esperados no que se refere à transformação de suas realidades. Além disso, a comunicação pode funcionar na perspectiva de uma habilidade e também como uma estratégia “[...] no emprego da linguagem escrita, oral e midiática, para o desencadeamento de ações coletivas que viabilizem propostas profissionais capazes para além das demandas instituídas” (IAMAMOTO, 2006, p. 188).

Ao lado da comunicação, a informação constitui outro elemento fundamental no processo de desenvolvimento do exercício profissional, tendo em vista a garantia de direitos sociais e, ao mesmo tempo, o fortalecimento da autonomia dos sujeitos usuários da política pública. Para a participante da pesquisa, trata-se do “[...] **conhecimento de outras políticas de atendimento, sobre legislação, aonde (sic) e como eu cobro, quais os elementos que eu tenho para tal atendimento, tem que conhecer qual o campo que você pisa**” (AS. 6). É impossível desenvolver um exercício profissional competente no sentido da efetivação dos direitos sem que o profissional domine um arcabouço (o mais extenso possível) de conhecimento sobre os caminhos de acesso a esses direitos. E a informação é fundamental, tanto para o profissional construir suas intervenções e mediações, como para passá-las aos sujeitos usuários. A informação é muito mais que o repasse de um comunicado. Ao tratar da relação com o usuário, o Código de Ética profissional possui um artigo completo que fala dos deveres do profissional na sua relação com os usuários.

[...] a [...] b- **garantir a plena informação** e discussão sobre as possibilidades e consequências das situações apresentadas, respeitando democraticamente as decisões dos/as usuários/as, mesmo que sejam contrárias aos valores e às crenças individuais dos/as profissionais, resguardados os princípios deste Código; c- **democratizar as informações** e o acesso aos programas disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação dos/as usuários/as; d- **devolver as informações colhidas nos estudos e pesquisas** aos/as usuários/as, no sentido de que estes possam usá-los para o fortalecimento dos seus interesses; e- **informar à população** usuária sobre a utilização de materiais de registro audiovisual e pesquisas a elas referentes e a forma de sistematização dos

dados obtidos; f- **fornecer à população usuária, quando solicitado, informações concernentes** ao trabalho desenvolvido pelo Serviço Social e as suas conclusões, resguardado o sigilo profissional; g [...]; h- **esclarecer** aos/às usuários/as, ao iniciar o trabalho, sobre os objetivos e a amplitude de sua atuação profissional (CFESS, 1993b, Art. 5 grifos nossos).

Para Sarmiento (1994, p. 266), a informação é um instrumento para o exercício profissional e é preciso ter domínio sobre ele. “E isto implica, em conhecer a informação (suas fontes), conteúdos e objetivos) e, em saber operar com ela [...]”. Nesse caso, o profissional pode ter a opção de centralizá-la, utilizando-a como instrumento de poder e/ou coerção, ou descentralizá-la para ampliar as possibilidades de acesso para os sujeitos usuários, tendo em vista o alcance de seus direitos.

### 3.4.2 A construção de uma nova cultura política

De 1980 em diante o Serviço Social começou sua luta para romper com as práticas conservadoras, dentre elas o assistencialismo e as práticas clientelistas. E, atualmente, o Serviço Social continua investindo nesse rompimento, pois essas práticas ainda são comuns na Política de Assistência Social, mesmo depois de um histórico de construção da concepção de direito social.

**Dentro da perspectiva do trabalho desenvolvido no CRAS, procuramos primeiramente quebrar com o estigma das práticas assistencialistas e paternalistas, fazendo os (gestores) entenderem que a Assistência Social é uma política pública de direito do cidadão e não uma caridade e benemerência por parte da gestão com os usuários, bem como diminuir a visão que possuem das famílias como famílias desestruturadas, “irresponsáveis” e que permanecem na situação em que estão por “falta de vontade” (AS. 3).**

Luiz (2011), ao discutir a emancipação que ela chama de social, mostra como o Serviço Social pode contribuir para a sua promoção. Baseada em fundamentos gramscianos, ela afirma que o Serviço Social “[...] é uma destas profissões que, pela proximidade com a classe subalterna e com as manifestações da Questão Social, através de seu

trabalho profissional iluminado por referenciais críticos-dialéticos, pode implementar ações nesta perspectiva, e contribuir com a elevação social e cultural de grupos sociais” (LUIZ, 2011, p. 93). No depoimento abaixo aparecem duas questões importantes: a contribuição do profissional para romper com as práticas clientelistas, e também a defesa clara do usuário. Entretanto, não são apenas perante os gestores que os profissionais precisam trabalhar esse rompimento, mas também na sua relação com os usuários.

**De repente chega alguém e diz: Ah! Eu vim porque você me aposentou. Não, eu não aposentei ninguém, porque ele tem esse direito, ele tinha como comprovar a documentação, tudo certinho, mas não, pra eles, foi você. [...] sempre que eu posso enfatizo que não foi o prefeito, não foi a secretária, não fui eu; que se não tivesse eu teria sido outro. Que isso eu acho bem importante eles visualizarem [...]. A gente só media, facilita para que ele tenha acesso aos seus direitos. Então eu digo, não foi ela nem eu, mas você mesmo, que a partir do momento que você contribuiu, a partir do momento que você arrumou toda a tua documentação, tirou as tuas notas de produtor rural, então você que conseguiu, não foi (*sic*) eu. E eu [...] sempre falo você está me pagando pra estar aqui, eu não estou te fazendo um favor. Às vezes o pessoal costumava trazer aqui ovos, carne, pra você, ah!, porque você conseguiu... não, não, não, obrigada, agradeço de coração... com certeza vou agradecer, sei que eles ficam meio receosos, mas a gente vê assim que eles são bem gratos com o que eles conseguem (AS. 8).**

Como se pode perceber, muito da referência que o usuário tem do profissional é concebida pelo usuário no caso da efetividade da ação profissional, porém, vinculada às práticas clientelistas. Todavia, o rompimento com essas práticas conservadoras pode ser construída de forma “molecular” como afirma Luiz (2011), respaldada nos fundamentos de Gramsci, uma vez que seu pensamento contém “[...] elementos e análises que não se limitam a amplos fenômenos e nos instrumentalizam em estudos de ‘nível molecular’, sem com isso perder a totalidade de seu estado, nem a totalidade da sociedade onde o fenômeno

se situa”. Alguns usuários ainda concebem o acesso aos direitos sociais como um ato de bondade da profissional.

Sendo assim, os assistentes sociais procuram construir com eles a concepção de direitos como uma forma de romper com tais práticas. **“A gente percebe que eles já não vão mais lá no CRAS perguntar as coisas, aonde que eles tem que ir. Que a Assistência não é assistencialista que não somos os bonzinhos que estamos lá para dar, mas estamos ali para a garantia de direitos”** (AS. 12). Esse trabalho de construção da concepção de direitos dentro da Assistência Social é um trabalho contínuo, mas que, paulatinamente, vai mostrando resultados. **“Antes recebiam a cesta e muitos vinham agradecer, hoje diminuiu bastante isso. Eles já sabem que é direito deles. [...]”** (AS. 12). E uma das formas de romper com as práticas clientelistas é desenvolver a consciência política. **“Este ano estamos trabalhando com eles que é ano político que eles não precisam votar em tal pessoa porque tem que pagar a eles (sic) pela cesta básica [...]. Não deve nada pra nós, muito menos pra vereador e prefeito. Estamos trabalhando também como votar [...]”** (AS. 12).

Portanto, “É no plano ético-político que a classe subalterna poderá desenvolver sua capacidade intelectual e moral para historicamente construir um projeto contra-hegemônico” (LUIZ, 2011, p. 94). Nesses casos, os profissionais contribuem para que os usuários não se deixem comprar pelas trocas de favores propostas por pessoas vinculadas à política partidária nos municípios. A troca de favores colabora para que o sujeito se mantenha preso nessas relações, como num cabresto, como dizia Faoro (1979) e Leal (1997). Enfatiza-se, pois, que “A construção de um projeto contra hegemônico pelas classes subalternas confronta-se então, com uma trama de relações capitalistas de produção e de cultura política contraditória e manipuladoras” (LUIZ, 2011, p. 96).

As intervenções profissionais visam o acesso aos direitos sociais e também a outros acessos dentro do sistema capitalista para que o usuário possa suprir as suas necessidades humanas. É uma vitória para os profissionais quando, por sua mediação, os usuários acessam o mercado de trabalho e se desligam do Programa Bolsa Família, porque sabem os profissionais que, por mais que o programa seja direito do cidadão, a renda por ele obtida não é suficiente para satisfazer todas as necessidades básicas que uma pessoa possui.

**Por exemplo, uma família que foi atendida no CRAS, mas que num momento foi e conseguiu um emprego e veio mais uma vez e disse que não**

**precisava mais do Bolsa e pede pra passar para outra pessoa que precisa. Raros os casos que acontece, mas tem. A questão do trabalho, da autonomia [...]. Tudo isso a gente trabalha nos grupos e às vezes a gente consegue obter resultados. Não são frequentes. É com o tempo que a gente consegue isso. Visualizar a família sair da condição que ela chegou. As vezes a gente consegue com que família saia da situação de vulnerabilidade social (AS. 5).**

São as chamadas “portas de saída” que precisam ser mediadas pelos profissionais que atuam na política pública, pois, apesar do acesso ao PBF ser um direito, sua renda é mínima e insuficiente para que os usuários e suas famílias possam viver somente dela de maneira digna. Então, possibilitar que um usuário acesse o mercado de trabalho e participe de um processo de qualificação, seja pelo acesso à política de educação ou um curso profissionalizante (como é a proposta do Plano Brasil sem Miséria que foi discutida na seção 2 deste trabalho é uma forma de contribuir para avançar o alcance da emancipação política, possível dentro do sistema capitalista de produção.

A dimensão política, de enfrentamento às polêmicas através da valorização da democracia, só pode ser apreendida se exercitada através da experiência que deverá ser criada pelos próprios protagonistas da história, como possibilidade de **ruptura**, com uma condição de subalternidade e de elevação à autoemancipação (LUIZ, 2011, p. 96).

Entretanto, é importante que se tenha claro que mesmo que haja um esforço da política pública em capacitar os usuários para sua inserção no mercado de trabalho, sabe-se que isso não é garantia de sucesso, uma vez que o mercado de trabalho não absorve toda a força de trabalho disponível. Logo, as portas de saída devem ser construídas sem negar o direito ao acesso ao programa, caso o sujeito ainda necessite dele.

O corte de renda para o acesso ao Programa Bolsa Família empurra os usuários para procurar ocupações no mercado de trabalho informal. Os usuários não conseguem suprir as suas necessidades humanas com a renda do programa, mas também não podem procurar (não quer dizer que está disponível e nem que eles terão acesso) emprego formal que lhe possibilite acesso à cobertura de proteção da previdência, porque uma vez que ele seja registrado como trabalhador formal, o benefício do programa é cortado. Nesse sentido, seu corte de renda funciona como uma forma de

negação de outros direitos sociais, como no caso da cobertura de proteção social da Previdência Social.

Não é possível erradicar qualitativamente a pobreza por meio de uma transferência de renda que transfira aos beneficiários os valores abaixo relacionados. É importante lembrar, como foi visto na seção 2 deste trabalho, que o corte de renda que no Brasil define a situação de uma pessoa em situação de extrema pobreza é de R\$ 85,00 *per capita*; enquanto que esse mesmo corte que define se uma pessoa está vivendo em situação de pobreza é de R\$ 170,00. Nesses casos, esses valores constituem-se como benefícios básicos. E, além disso, existem os benefícios variáveis, que são pagos em casos específicos, como foi possível visualizar no quadro 15.

O benefício variável de R\$ 35,00 pode ser pago até cinco vezes para uma mesma família. E o benefício variável de R\$ 42,00 pode ser pago até duas vezes para uma mesma família. O Benefício para Superação da Extrema Pobreza, por sua vez, é calculado individualmente para cada família. Se, mesmo com todos os benefícios pagos essa família ainda tenha uma renda mensal *per capita* inferior a R\$85,00, ela recebe mais esse mesmo valor. Isso depende do número de membros que compõem essa família.

Construir portas de saída dos programas sociais no sentido de que o usuário acesse mais condições de vida, tanto através do mercado de trabalho quanto de acesso a outros direitos sociais, é um dos desafios que os profissionais encontram no âmbito de políticas de combate à pobreza, mas também um potencial.

**Então eu vejo assim que a equipe hoje é uma grande potencialidade, também, de atendimento ao usuário de poder pensar estratégias aqui pra conduzir e para que ele supere aquelas condições que ele traz, naquelas condições que ele chega tão fragilizado que ele sente na equipe e no profissional, ele espera que consiga ter a saída, e eu acho que isso é o maior potencial (AS. 10).**

Sob esse prisma, é preciso ter claro que a pobreza é fruto do modo de produção capitalista; e esse sistema limita as possibilidades de emancipação política. Todavia, é possível construir intervenções que possibilitem maior alcance, por parte dos usuários, aos direitos sociais. Além disso, os profissionais dos CRAS precisam articular forças para



possibilitar a construção de uma nova cultura política em cada território, na perspectiva da internalização dos direitos sociais.

Nesse sentido, é importante que os profissionais fomentem

[...] práticas pedagógicas e democráticas que socializem e universalizem o conhecimento e consequentemente a criação de uma cultura política madura nas classes/grupos sociais, como enfrentamento aos mecanismos de poder e de dominação hegemônicos, como **rupturas moleculares** frente ao instituído” (LUIZ, 2011, p. 98 grifos da autora).

Enquanto não chega o momento em que a classe trabalhadora promoverá a sua própria emancipação, o profissional, enquanto membro dela, pode contribuir com pequenas ou grandes intervenções (plenamente possíveis de serem construídas no cotidiano) no e pelo seu exercício profissional, tendo em vista sua contribuição para a emancipação política e também humana.

Diante do exposto nesse capítulo, pode-se concluir que, apesar das precárias condições de trabalho que possuem os assistentes sociais, o seu exercício profissional é marcado pela defesa dos sujeitos usuários. Tal defesa é perpassada pela luta cotidiana para efetivar o alcance de seus direitos sociais, driblando questões contraditórias na política social. Essas questões desdobram-se em pelo menos duas alternativas: primeira, os profissionais precisam lidar com elementos da cultura política que não permitem o avanço dos direitos sociais; segunda, precisam driblar a falta de recursos físicos, financeiros e humanos ao lado de elementos que sinalizam a concepção de política pública e de presença do Estado contemporâneo, que é a seletividade, a focalização e a individualização, para citar apenas alguns. Entretanto, mais do que isso, percebe-se que existem inúmeras dificuldades para lidar com os elementos supramencionados e que muita coisa acarreta a decisão, a formação, as estratégias e a postura profissional, principalmente a questão ético-política do profissional. Essas questões serão discutidas na seção seguinte.



#### 4. ELEMENTOS TENSIONADORES DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA

O momento em que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia-a-dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários

(IAMAMOTO, 1998, p. 17).

“eu tropeço no possível, mas não desisto de fazer a descoberta que tem dentro do impossível

(Carlos Drummond de Andrade).

A presente seção tem como objetivo discutir e analisar os desafios que o assistente social encontra nos espaços de execução de políticas de combate à pobreza no Centro Sul do Estado do Paraná em relação ao desenvolvimento de seu exercício profissional, tendo em vista os seus compromissos com a garantia de direitos sociais às pessoas que vivem em situação de pobreza. Para alcançar tal objetivo perguntamos, durante a entrevista, as participantes o seguinte: *Quais são as maiores dificuldades para o seu exercício profissional na política de combate à pobreza?* E as respostas dadas por elas foram organizadas em três seções: 1) O exercício profissional do assistente social: conhecimento, crítica e intervenção; 2) A cultura política e os direitos sociais: impasses e correlações de forças e 3) O ideário neoliberal e o desmonte de direitos sociais: impasses, contradições e desafios para o exercício profissional.

Partimos do pressuposto de que o assistente social, ao atuar com pessoas que vivem em situação de pobreza e miséria, convive com pessoas simples. A vida cotidiana é o *locus* da vivência de um sujeito simples, como afirma Martins (2000), ao construir uma crítica à modernidade. Os sujeitos usuários das políticas públicas e os profissionais, que nelas atuam, vivem nesse cotidiano prenhe de contradições. “Todos nós somos esse homem [*simples*] que não só luta para viver a vida todo dia, mas que luta também para compreender um viver que lhe escapa porque não raro se apresenta como absurdo, como se fosse um viver destituído de sentido” (MARTINS, 2000, p. 11 *acrêscimos nossos*). Nesse lugar destituído de sentido o assistente social procura colocar sentido e direção em seu exercício profissional a fim de contribuir

para propiciar sentido e direção à vida desse sujeito simples. Trata-se de, no cotidiano da vida do sujeito simples, “[...] realizar no tempo miúdo da vida cotidiana as conquistas fundamentais do gênero humano, aquilo que liberta o homem das múltiplas misérias que o fazem pobre de tudo [...]” (MARTINS, 2000, p. 11).

A pobreza gerada e alimentada pelo modo de produção capitalista destitui o sujeito simples “[...] de condições adequadas de vida, de tempo para si e para os seus, de liberdade, de indignação, de prazer no trabalho, de criatividade, de alegria e de festa, de compreensão ativa de seu lugar na construção social da realidade” (MARTINS, 2000, p. 12). Além disso, as relações de trabalho na sociedade capitalista também colocam o assistente social praticamente nessa mesma condição de destituição da vida. Assim, profissionais e usuários de políticas convivem e dividem o mesmo *locus* da exploração capitalista, igualando-os. Portanto, “O novo herói da vida é o homem comum imerso no cotidiano. É que no pequeno mundo de todos os dias está também o tempo e o lugar da eficácia das vontades individuais, daquilo que faz a força da Sociedade Civil, dos movimentos sociais” (MARTINS, 2000, p. 57), que é aquilo que faz a força do profissional de Serviço Social em seu cotidiano. É em meio a essas forças em movimento que o profissional procura mediar todos os desafios e impasses para construir a sua intervenção tendo em vista a garantia de direitos sociais. Não é fácil, nem simples e muito menos automático. É luta, é mediação, é estudo, é trabalho, é investigação e intervenção cotidiana, buscando construir a cada dia o próprio exercício profissional em meio à luta de classes.

#### 4.1 O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL: CONHECIMENTO, CRÍTICA E INTERVENÇÃO

Os tempos atuais requerem do assistente social maior compreensão da realidade social que o cerca, e que cerca os seus usuários. “Para garantir uma sintonia do Serviço Social com os tempos atuais, é necessário [...] alargar os horizontes, olhar para mais longe, para o movimento das classes sociais e do Estado em suas relações com a sociedade [...]” (IAMAMOTO, 1998, p. 20). O assistente social é um sujeito que conhece a realidade social na qual está inserido e “[...] **dá conta de fazer a leitura da realidade [...]**” (AS. 10), uma vez que a formação profissional inicial dá pistas valorosas para o desenvolvimento de tal capacidade. Não se trata de apenas leitura, mas de análise mesmo, de crítica, e, acima de tudo, de intervenção tendo em vista a transformação

social, dentro do que é possível estabelecer pela mediação do Estado capitalista.

Nessa realidade, os usuários da política pública estão vivendo em situação de pobreza agravada por **“[...] dificuldades financeiras, relacionadas ao desemprego, a doença que é muito forte, o analfabetismo [...] a violência, o alcoolismo, a drogadição [...]”** (AS. 5), entre tantas outras questões que resultam das **“[...] desigualdades e mazelas sociais que envolvem o território, que envolvem a família [...]”** (AS. 5). Sob a perspectiva da Política de Assistência Social, essas pessoas estão vivendo em situação de risco e vulnerabilidade social, mas na perspectiva dos profissionais, esses sujeitos estão sofrendo as mazelas que a contradição capital e trabalho lhes impõe.

Analisar e criticar a realidade social não significa esgotar o conhecimento acerca dela, assim como suas possibilidades de intervenção. “Um dos maiores desafios que o assistente social vive no presente é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos [...]” (IAMAMOTO, 1998, p. 20). A realidade está em constante movimento, e nela os objetos de intervenção são construídos e reconstruídos constantemente, e, portanto, carecem de método, de teoria, de ética, de política e de técnica sempre renovadas para intervir nesses objetos. Sabe-se que o assistente social é um profissional qualificado para fazer a crítica e a análise da realidade, mas que encontra inúmeras dificuldades quanto à sua intervenção, e isso se torna mais sério ainda quando se projetam transformações sociais. Inúmeros são os entraves, como veremos mais adiante.

É a partir do conhecimento da realidade que são configuradas as possibilidades para a intervenção e essa realidade **“[...] é tão mutante de caso pra caso, de dia pra dia [...] que você precisa ter instrumento para poder atender, para poder viabilizar o direito** (AS. 4). O exercício da profissão “É uma ação de um sujeito profissional que tem competência para propor, para negociar com a instituição os seus projetos, para defender o seu campo de trabalho, suas qualificações, suas funções [...]” (IAMAMOTO, 1998, p. 21). O conhecimento da realidade possibilita condições para a intervenção, mas não basta conhecê-la, é preciso que o profissional possa contar com recursos institucionais para que se possa fazer a **“[...] identificação das situações de vulnerabilidade e subsequente busca de resoluções a essas situações”** (AS. 2). Portanto, percebe-se que o assistente social não é sujeito capaz de promover sozinho a transformação de uma realidade, uma vez que ele não possui o controle de todos os meios necessários para fazer as

intervenções cabíveis e necessárias. E, além disso, há uma questão fundamental: uma realidade social é prenhe de condicionantes estruturais que uma intervenção profissional não dá conta de transformá-los. É preciso ter consciência disso para não colocar nos ombros dos profissionais responsabilidades que não lhes cabem.

Nesse sentido, o profissional, “[...] para interferir na realidade social, não pode prescindir do domínio de conhecimentos teóricos (saber compreender) e do conhecimento técnico (saber fazer)” (SARMENTO, 2014, p. 172). E para isso não basta a competência teórica, política e técnica, é preciso que a instituição, que organiza o seu processo de trabalho, conforme Silva (2007), propicie-lhe estruturas, equipes e serviços suficientes e com qualidade para atender à demanda. Esses elementos, que, por vezes, são dificuldades comuns, constituem-se um campo de luta dos profissionais, pois os recursos nem sempre não são colocados espontaneamente pela instituição. Isso não significa, porém, que os profissionais devam ficar esperando a vontade de seus gestores de organizar o seu processo de trabalho e dar-lhes todas as condições. A profissão tem acumulado história de protagonismo nesse aspecto. Todavia, no que se refere à identificação das demandas e proposição de intervenções, os assistentes sociais tem competência suficiente.

Nesse espaço de atuação profissional, o assistente social é “[...] **realmente uma referência [...]**” (AS. 8) para os usuários. Na verdade, é mais do que isso, a assistente social identifica-se como “[...] **uma defensora deles [...]**”, pois, como profissional de Serviço Social, “[...] há que se tomar partido, há que se fazer opções e tomar decisões, há que se fazer política” (SARMENTO, 2014, p. 178). Trata-se da dimensão ético-política do fazer profissional, em que o assistente social tem um posicionamento claro em defesa dos trabalhadores.

No cotidiano, lugar de todo homem, como diz Heller (1979), “[...] **a gente convive com eles aqui, [...] no mercado, na igreja, na escola, então você se sente parte mesmo. Eu faço parte dessa comunidade, dessa sociedade**” (AS. 8). O cotidiano coloca assistentes sociais e usuários no mesmo lugar: o lugar de trabalhadores. Diante disso, para os assistentes sociais, “[...] forjou-se no seio profissional o compromisso como ato de vontade [...] como ação ética e política” (SARMENTO, 2014, p. 178). Na identificação com os seus pares, os trabalhadores, o posicionamento dos profissionais é de defesa.

A profissional participante da pesquisa (AS 8), deixa claro que a relação que estabelece com o usuário ultrapassa o espaço da atuação profissional, e alcança também o espaço da convivência cidadã. Convivência essa que coloca profissional e usuário como membros de

uma mesma classe social. “Há que se entender que são homens e mulheres, sujeitos e trabalhadores que vivem com a mesma intensidade as condições de vida de seu tempo, como todos os demais seres humanos, sujeitos às mesmas determinações e contingências” (SARMENTO, 2014, p. 171). A assistente social acima mencionada conta que, enquanto usuária dos serviços de saúde e educação no município, também precisa lutar para alcançar o seu direito, pois está sujeita às mesmas limitações de política pública imposta aos usuários. A diferença entre ela e os seus usuários é que ela apreendeu a concepção de direito social e sabe os caminhos para alcançá-los; já os usuários nem sempre dominam esse conhecimento. Nesse caso específico, tem grande importância a intervenção profissional que serve para ensinar-lhes esses caminhos de acesso, assim como a concepção de direito social que, na maioria das vezes, é deturpada pela cultura política brasileira.

No espaço de atuação, o profissional constrói as mediações necessárias para atender às necessidades humanas de seus usuários e luta contra o dismantelamento do direito social, luta contra tudo aquilo que possibilita a manutenção da pobreza e da miséria. Em meio a tudo isso, o assistente social “[...] **tenta garantir o direito do usuário [...]**” (AS. 5), mas sabe que sua “[...] **atuação é mínima perto do que eles precisam**” (AS. 8). Mesmo assim, é uma atuação importante que constrói as mediações necessárias para alcançar aquisições para os usuários. Essas aquisições são frágeis, cheia de limitações, como visto nas seções anteriores deste trabalho, porém, não deixam de ser fundamentais. Nesse sentido, o “[...] ser profissional se faz nos processos da vida humana, na tentativa de responder às necessidades e possibilidades postas pelo trabalho humano e sua sociabilidade [...]” (SARMENTO, 2014, p. 171).

Além das limitações da política pública nesses espaços, mediante a necessidade de garantir direitos, os profissionais vivem imersos num paradigma de correlações de forças, onde sua intervenção profissional convive com a:

[...] confrontação de interesses, recursos, energias, conhecimentos, inscrita no processo de hegemonia/contra-hegemonia, de dominação/resistência e conflito/consenso que os grupos sociais desenvolvem a partir de seus projetos societários básicos, fundados nas relações de exploração e de poder (FALEIROS, 2011, p. 44).

Por um lado, os interesses dos usuários; por outro lado, os interesses dos governos. Nem sempre esses interesses são harmônicos. Aliás, a história tem mostrado que, na maioria das vezes, são antagônicos. As soluções para as demandas apresentadas pelos usuários são buscadas junto às políticas de combate à pobreza, onde se procura

**[...] verificar possíveis programas sociais dos quais os mesmos são público-alvo e poderão ser inseridos, como Cadastro Único ou Benefício de Prestação Continuada. Também pode ser realizado o encaminhamento desse indivíduo ou família às atividades de geração de renda desenvolvidas no município (AS. 2).**

Nessa mediação, faz-se necessário enfrentar os limites e as condicionalidades impostas pelas políticas públicas, como a seletividade, a fragmentação e o focalismo. Os investimentos por parte dos governos nas políticas públicas são mínimos, apesar de pretenderem, ao menos no nível do discurso, atender às necessidades básicas dos cidadãos.

No processo de intervenção, os profissionais buscam identificar outros elementos que compõem as necessidades humanas dos usuários, indo além das necessidades apresentadas num primeiro momento pelo usuário. **“As famílias e indivíduos também buscam nesses espaços atendimentos básicos ao desenvolvimento de sua cidadania, como acesso gratuito à documentação civil e fornecimento de benefícios eventuais diversos (alimentação, moradia, natalidade, entre outros)”** (AS. 2). Nesse contexto, os assistentes sociais atuam numa perspectiva de totalidade, buscando o transpasse de uma realidade aparente, num processo de caminhar para a sua essência. Nessa mediação, o profissional procura a posição dos fins e a busca dos meios para a intervenção profissional, como afirma Santos (2010).

Os usuários são sujeitos que vivem em meio a uma trama de relações sociais, são seres relacionais e inacabados, imersos nas relações sociais capitalistas. E a profissão “[...] atua numa correlação particular de forças, sob a forma institucionalizada, na mediação fragilização-exclusão/fortalecimento/inserção social [...]” (FALEIROS, 2011, p. 49). Siqueira (2013) critica Faleiros (2011) ao afirmar que quando se atua com o processo de fortalecimento e inclusão dos usuários, não se está atuando numa correlação de classes sociais, mas apenas com o processo de fragilização ou fortalecimento. Em todo caso, é isso o que acontece no cotidiano da intervenção profissional. Nesse processo de intervenção, o profissional faz a sua opção: atuar pela fragilização ou pelo



fortalecimento do usuário. Os valores da profissão apontam para a segunda opção, mas nem sempre e nem todo profissional consegue vivenciá-los. De igual maneira, nem todos os profissionais, no processo de mediações para a intervenção, percebem as tramas das relações sociais que estão acontecendo no palco da luta de classes.

Na maioria das vezes, é o assistente social quem comanda a identificação das demandas dos usuários e sua inserção nos programas sociais aos quais têm direito, quando é importante que o usuário possa participar e ajudar a definir suas demandas. Embora as legislações que garantem os direitos sociais são construídas com a participação da sociedade, muitas vezes os critérios para acesso a esses direitos são definidos de cima para baixo por parte do Estado, colocando, desse modo, o usuário numa condição de subalternidade, uma vez que existe a seleção de quem vai acessar o direito e quem não vai acessá-lo. Esse poder do Estado pode ser transferido ao usuário por meio do profissional, quando este atua na seguinte perspectiva: “[...] **aqui tem os benefícios eventuais [...] se você se enquadrar nos critérios a gente vai conceder, mas se você não se enquadrar eu não posso passar por cima da lei**” (AS. 12). Percebe-se, nesse depoimento, que existe relação de poder verticalizada, ou seja, de cima para baixo, cujo protagonista é o profissional de Serviço Social. É preciso cuidado por parte dos assistentes sociais para que não passem a ser porta-vozes do Estado em vez de porta-vozes dos usuários na mediação das políticas públicas. Os valores da profissão apontam para a seguinte direção: o exercício do poder por parte dos assistentes sociais deve(ria) ser usado em prol da classe trabalhadora.

Numa perspectiva gramsciana, a categoria subalterno expressa uma relação de desigualdades, quando sugere a existência de dominante e dominados. No entanto, para Siqueira (2013), o tratamento do sujeito, enquanto “subalterno”, não explicita os fundamentos do modo de produção capitalista.

Na verdade, tal relação se expressa e manifesta politicamente, culturalmente, ideologicamente, economicamente, mas tem um papel central, na sua gênese, vinculada à forma de produzir e se apropriar da riqueza produzida no MPC, aspecto este que geralmente fica negligenciado ou escamoteado nestas abordagens (SIQUEIRA, 2013, p. 236).

Em todo caso, o profissional, independente do modo como concebe tais categorias, vai intervindo nas demandas que os usuários

trazem. Nesse processo de intervenção, a primeira aquisição, na maioria das vezes, trata-se dos Benefícios Eventuais. Esse é o nome atual que se dá ao Auxílio Natalidade e Auxílio Funeral, previstos na LOAS. “Entende-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo” (LOAS, 1993, Art. 22). Percebe-se, pois, que na lei só há menção ao benefício eventual nessas duas modalidades. Entretanto, como ficam as concessões de cestas básicas, documentos, roupas, cobertores, e tantas outras coisas que eram oferecidas nos municípios mesmo antes da LOAS?

Para regulamentar isso, em 2007, o governo federal lança o Decreto nº 6.307, que amplia a concepção de benefícios eventuais, sendo: “[...] provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (BRASIL, 2007b, Art. 1º). Com esse decreto se amplia a concepção de benefício eventual, inclusive para questões de calamidades (questões ambientais), chamando os profissionais da Política de Assistência Social para prestar atendimento. Então, a partir disso, os Conselhos regulamentaram nos municípios as concessões supramencionadas como benefícios eventuais também. E é com isso que mais se trabalha nos municípios, uma vez que é isso que os usuários mais esperam alcançar nos serviços socioassistenciais. Embora não com essa nomenclatura, os Benefícios Eventuais são as aquisições mais antigas que os trabalhadores buscam nas políticas públicas.

Diante da realidade social que aos poucos as profissionais vão descortinando, sobram lamentos no que se refere à formação profissional, quando a participante afirma que a formação da graduação não a prepara suficientemente para a atuação profissional.

**[...] a faculdade não nos prepara para essa realidade. A formação deveria possibilitar mais ao aluno o conhecimento da realidade que é cruel no dia a dia. Não que a teoria não seja importante [...] ela é tudo para nós analisarmos a realidade, mas a formação precisava dar condições de inserção do aluno na realidade para ele quando formado saber agir (AS. 3).**

Ela afirma que a formação não dá conta de colocar o estudante em contato e em condições de compreender a complexidade da realidade social cotidiana, em especial quando se trata da atuação profissional em prefeituras municipais. Quando alunos, esses profissionais são inseridos

em campos de estágio supervisionado em Serviço Social nas mais variadas áreas. E diante da limitação do próprio desenvolvimento do estágio, assim como das condições de estudante trabalhador, não é possível que o futuro assistente social chegue ao seu espaço de atuação profissional totalmente preparado para atuar naquela realidade; até porque a realidade é dinâmica, contraditória e em constante movimento, mas também a formação profissional (em especial na dimensão do estágio) tem muito o que crescer em qualidade para preparar o estudante para a atuação profissional. Desse crescimento dependem as condições de estruturas e recursos humanos que as unidades de ensino oferecem aos cursos de Serviço Social.

Entretanto, mesmo que se respeitem e se compreendam todas essas dificuldades sobre a formação profissional, entende-se que o assistente social assumiu a formação como um princípio ético, quando assume “Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o **aprimoramento intelectual**, na perspectiva da competência profissional” (CFESS, 1993b grifos nossos). Então, por mais complexo que seja o exercício profissional nos campos de atuação, a continuidade da formação profissional é dever do profissional, ao mesmo tempo em que é um direito seu. Por esse ângulo, ele precisa conquistar também essa possibilidade em seu campo de atuação, pois de sua formação continuada depende o aprimoramento de suas competências.

Sarmiento (2014) afirma que o assistente social é formado para ser um profissional crítico. Sendo o assistente social um profissional crítico, que observa e investiga a realidade, as profissionais entrevistadas tecem críticas fundamentais à configuração da Política de Assistência Social, aos próprios colegas de profissão e à configuração social que dá à política determinados formatos. Um dos elementos criticados nas entrevistas são as condicionalidades do Programa Bolsa Família, através dos **“[...] os usuários tem que pagar pedágio para acessar. Eu acho um absurdo! [...] porque obriga alguém a fazer alguma coisa para receber um benefício. Eu acho que a Assistência não é isso”** (AS. 4). Cumprir condicionalidades foi uma forma que o governo encontrou de fazer com que as famílias acessem outros direitos.

Acerca do cumprimento dessas condicionalidades existem críticas. Alguns autores<sup>53</sup> afirmam que o fato de ter que cumprir condicionalidades exige a lógica de direito e cidadania; outros, por sua vez, afirmam que o cumprimento de condicionalidades é forma de inserir a família na rede de proteção social para acesso aos direitos sociais (PRATES, 2013).

---

<sup>53</sup> Andrade (2010); Filho (2007); Freitas (2010); Freire (2010); Paiva (2007).

Todavia, para que a família cumpra as condicionalidades é preciso que o governo ofereça políticas públicas em quantidade e qualidade suficiente. E será que ele está fazendo o seu dever de casa? O governo tem a responsabilidade primeira nesse quesito e não a família. Se condicionalidade é um direito social e não uma forma de controle e punição dos governos, estes precisam mostrar isso na prática, através da criação, manutenção de políticas públicas suficientes e de qualidade para atender aos beneficiários. Portanto, os governos revelam a lógica das condicionalidades.

Na área da educação, o cumprimento das condicionalidades, em especial para as famílias que vivem em comunidade longínquas dos municípios do espaço rural, é ainda mais complicada. Muitas famílias têm o PBF bloqueado por não cumprirem as condicionalidades da educação por falta de estrutura e condições que o próprio município não oferece.

**Então muitos ônibus escolares não chegam, ônibus quebrados, motoristas que bebem [...]. Então tem crianças que acabam ficando pelo caminho... saindo quatro horas da manhã de casa para vir para aula. Mas quando chove muito elas ficam três a quatro semanas sem vir pra aula, aí tem o bolsa família cortado por causa da condicionalidade da educação. Quando é cortado por causa disso é levado a situação lá na Assistência e volta, mas aquela família já ficou quase dez meses sem receber o benefício, que às vezes é a única fonte de renda dela. A criança acaba perdendo conteúdo, a mãe acaba perdendo o único sustento daquela criança (AS. 4).**

Todavia, a questão, para a profissional, é muito mais complexa do que apenas desbloquear o benefício; trata-se da formação do estudante que fica prejudicado e também da renda da família que foi cortada. Para a maioria dessas famílias que vivem no espaço rural, a única renda que elas têm todos os meses é a do PBF. Isso significa que um bloqueio faz uma diferença imensa na sustentação de suas necessidades humanas básicas, mesmo que ínfimas. Para uma das profissionais entrevistadas, não se tem interesse em combater a pobreza de forma eficaz por motivos claros. **“Porque para combater a pobreza temos que garantir políticas públicas. A educação é uma delas. Porque que o povo precisa pensar? Por que que vou oferecer qualidade na educação, se preciso que ele esteja alienado num período eleitoral [...]?”** (AS. 1). Infelizmente, essa

é uma realidade no Brasil, mas que vem sendo alimentada pelos organismos internacionais, como desenvolvido na seção 1 deste trabalho. O país tem dificuldades em investir em políticas públicas, especialmente em educação, e também nas questões que possibilitam o desenvolvimento do senso crítico do cidadão. O governo federal tem mostrado isso de forma efetiva quando retira do Ensino Médio as disciplinas que ajudam a desenvolver o senso crítico de crianças e adolescentes, assim como quando congela os gastos públicos do país por vinte anos (BRASIL, 2016a) e (BRASIL, 2016b).

Os profissionais precisam resolver problemas dos usuários até no que se refere ao cartão do PBF, porque os usuários, em sua maioria, não têm instrução nenhuma quanto ao uso do cartão. “[...] **aí tem um programa que dá o crédito. Mas ninguém capacitou o usuário para usar esse crédito. Aí ele chega, ele tem aquele valor, aquele saldo, aí ele fica vislumbrando (porque ninguém explicou pra ele isso). Aí ele vai e tira e daí no outro mês não tem nada**” (AS. 1). Provavelmente, boa parte das famílias usuárias do PBF passaram a utilizar um cartão em agências bancárias por conta do programa. Foi, de fato, uma inovação oferecer um cartão para que a família possa retirar o benefício no banco, ter acesso aos serviços bancários, porém, não há capacitação para usá-lo.

**O programa é bom, mas tem que capacitar, tanto profissionais quanto usuários. Eu nunca vi abrir um espaço de diálogo com os usuários pra eles entenderem o programa! Daí se a assistente social fala qualquer coisa nesse sentido é cortada, porque o usuário tem que saber que ele é obrigado [...] (AS. 1).**

Quem nunca teve acesso aos serviços bancários tem dificuldade para lidar com eles. E não podemos deixar de frisar que os bancos lucram valores imensos no caso do cartão do Programa Bolsa Família. Eles “[...] movimentam, no conjunto, somas nada desprezíveis que totalizam mais de R\$ 15 bilhões anuais” (LEHER, 2012, p. 17). Acredita-se que é importante para a família ter acesso a um banco, retirar o seu dinheiro, aprender a lidar com a tecnologia. No entanto, o retorno que apenas esse fato dá aos bancos não se pode ignorar. Assim, é preciso que as famílias do PBF sejam acompanhadas e instruídas quanto ao uso do cartão. A capacitação e o acompanhamento dos beneficiários do programa é função das equipes técnicas dos CRAS. Uma das ações que poderia ser desenvolvida para as famílias é a capacitação para o uso do cartão. Parece que a profissional atribui a outros essa função, quando, na realidade, se

ela faz parte do CRAS, então é sua função também. O governo federal não vai proporcionar capacitação para as famílias nos municípios, mas é o governo municipal, através de contrapartida, que promove as capacitações desses usuários.

A participante (AS.4) também fala da oferta de serviços ou equipamentos por porte de município, como é o caso do CREAS. Nem todo município tem porte para receber o equipamento, mas esse mesmo município tem demanda para ele.

**O nosso município tem um número imenso de adolescentes em situação de drogas, a violência contra a mulher é muito grande [...]. Nós temos uma demanda CREAS [...]. É (sic) dois profissionais a mais na folha, é muito dinheiro por mês! Então acaba que todo atendimento é somente paliativo (AS. 4).**

Porém, do ponto de vista do gestor municipal, é muito gasto para o município, sendo que, na realidade, quem financia tanto CRAS quanto CREAS é o governo federal. É importante salientar que não é apenas o governo municipal quem decide se abre ou não esse equipamento de proteção especial, mas isso é definido pelo porte do município.

O quadro abaixo vai mostrar os critérios para a implantação do CREAS nos municípios. Pode-se perceber que não são todos os municípios que podem ter esse equipamento. Basicamente, usa-se o porte do município para se decidir pela implantação ou não do CREAS.

Quadro 22 – Critérios para implantação do CREAS

<b>Porte do município</b>	<b>Número de habitantes</b>	<b>Parâmetros de referência</b>
Pequeno porte I	Até 20 mil hab.	Cobertura de atendimento em CREAS Regional; ou Implantação de 01 CREAS, quando a demanda local justificar.
Pequeno porte II	De 20.001 a 50.000 hab.	Implantação de pelo menos 01 CREAS.
Médio porte	50.001 a 100.000 hab.	Implantação de pelo menos 01 CREAS.
Grande porte, Metrópoles e DF	100.001 hab.	Implantação de 01 CREAS a cada 200.000 habitantes.

Fonte: MDS, 2011b, p. 74-75.

Através da pesquisa foi possível perceber que, na maioria dos municípios, embora não tenham porte para serem contemplados com um CREAS, há demandas para esse equipamento. Nesse caso, as equipes de referência dos CRAS têm que dar conta do atendimento da demanda de CREAS. Logo, a saída é construída dentro da política “[...] **coloca um adolescente de dezesseis anos pintar pano de prato [risos sarcásticos] é o que nós temos! Não estou desmerecendo esse trabalho, porque isso daí é bom, eu já vivi do artesanato, mas um adolescente?! (AS. 4).** E, além disso, “[...] **nós estamos fazendo oficinas lindas de compotas de pêsego, mas quem que compra isso? Só se fizer pra comer**” (AS. 4). Ela está se referindo ao trabalho com grupos tanto de adolescentes quanto de mulheres que estão numa condição de violência e de direito violado. E é com razão ela questiona, porque o seu município é um dos mais pobres da região Centro Sul, possui pequenos comércios na área alimentícia, utensílios domésticos e de implementos agrícolas. Quem iria comprar panos de pratos? Quem iria comprar compotas, uma vez que as famílias fazem suas compotas na área rural? Portanto, esse não é o tipo de projeto que geraria renda, mas no município se intitula como projeto de geração de renda, quando, na verdade, não passa de terapia ocupacional.

É preciso ter claro que não se pode viver na ilusão de que um projeto de terapia ocupacional possa contribuir para o rompimento da condição de pobreza de uma família. Aliás, nem mesmo um importante projeto de geração de renda exterminaria a pobreza, pois ela é resultado do modo de produção capitalista, como foi discutido na seção 1 deste trabalho. Programas, projetos e serviços ofertados, através das políticas públicas, podem contribuir com melhores condições de acesso aos direitos sociais para a satisfação das necessidades humanas de pessoas que vivem em situação de pobreza, porém, nem de longe, eles podem romper com a pobreza em definitivo. O máximo que pode acontecer é a família sair das estatísticas nacionais de definição da linha de pobreza; o que não significa seu rompimento.

A configuração do Centro Sul do Estado do Paraná não foge ao que foi identificado no país através da pesquisa de Couto (2011, p. 128). “As ações desenvolvidas nos Cras estão centradas na busca de geração de renda, embora os cursos ofertados estejam relacionados às sub-ocupações de caráter doméstico (trabalhos manuais, artesanato, atividades culinárias etc)”. Como foi avaliado pela autora, também foi avaliado pelas profissionais participantes dessa pesquisa. “Atividades que a despeito da demanda local tem mostrado insuficiência na reprodução social das famílias devido à instabilidade como mecanismo de aquisição de renda” (COUTO, 2011, p. 128). Por isso, é fundamental que, quando o município

implementa algum projeto com a intenção de gerar renda para os participantes, se tenha claro e efetivo o fluxo de venda dos produtos. Não se gera renda caso não haja a venda da produção. Propor e alimentar um projeto que faz os participantes produzirem alguma coisa só para ocupá-los é no mínimo mais um tipo de violência que se exerce contra o sujeito. Alimentar a ilusão de que participando de um projeto de terapia ocupacional romper-se-á com a situação de pobreza do sujeito é também mais um tipo de violência institucional que se exerce para com o usuário.

A pessoa que vive em situação de pobreza precisa empreender uma luta diária para sobreviver e buscar formas de satisfação de suas necessidades humanas básicas cotidianas. Ela não tem tempo disponível para participar de algum projeto da política pública que não lhe traga um retorno. E esse retorno tem que ser prático e objetivo, porque suas necessidades também são objetivas e práticas. As relações de trabalho desses sujeitos são constituídas pela informalidade, onde o retorno financeiro é mínimo e as forças físicas, mentais e espirituais são usadas à exaustão. Qualquer projeto de política pública que almeje a participação de sujeitos que estão em situação de pobreza tem que adaptar-se às condições de vida diária que esse sujeito possui. Isso implica rever os dias e horários de execução do projeto, os quais devem estar de acordo com a realidade dos sujeitos participantes. É preciso ter um olhar que parta do sujeito para a política pública e não o contrário, como comumente tem acontecido.

Outra profissional critica a dificuldade que as políticas públicas têm de articularem-se enquanto políticas intersetoriais. Ela compreende o usuário como uma totalidade complexa de necessidades humanas e sociais, e, por isso, suas demandas requerem a articulação intersetorial das políticas.

**[...] porque engana-se quem pensa que o PBF é só da Assistência Social. É uma integração. Então o que acontece... eu tenho cinco, seis filhos, eu sou mãe solteira e eu não tenho documento. Aí a Assistência Social vai organizar a situação documental, porém, eu não tenho condições porque a desnutrição foi muito grave por falta de uma alimentação de qualidade e meus filhos não conseguem se desenvolver na escola. E daí desistem ou são despachados da escola. Então uma das condicionalidades do programa que é a educação, que é uma das principais, eu não**



**tenho condições de manter na educação [...] vá hoje nos bolsões de pobreza do município e pergunte: tem PBF? Tinha. Está bloqueado. Por quê? Por causa da educação, por causa da saúde. Tem famílias que têm direito e ficam anos esperando. Aí a gente ouve da boca do diretor: o teu filho não tem futuro, o teu filho já está reprovado por faltas. A escola não se preocupa o porquê que a criança ou adolescente só dorme na sala de aula. Na verdade, ele tem violência em casa à noite que não deixa ele dormir. E muitas vezes essa criança vai na escola para lanche (AS. 1).**

A profissional compreende que o usuário precisa ter a garantia dos direitos na área da Assistência Social, saúde e educação para que possa cumprir as condicionalidades. Caso contrário, não passa de punição ao usuário quando se bloqueia o benefício do PBF por conta de não ter cumprido uma condicionalidade. Na realidade, não se observa a falta de estrutura, de serviços e benefícios, mas apenas a atitude faltosa do usuário. Essa é uma forma institucionalizada de exercício do poder e da violência para com o usuário, nos termos de Faleiros (2011). O usuário vive esmagado pela violência estrutural que o MPC gerencia; ele não precisa do aparato do Estado fazendo com ele a mesma coisa. Muito pelo contrário, ele precisa de profissionais qualificados para garantir o acesso aos direitos sociais de que necessita e não de fiscais de sua vida.

É fundamental que os profissionais que atuam com as políticas de combate à pobreza, em especial os assistentes sociais, monitorem e avaliem seu exercício profissional continuamente para que não passem a exercer o poder em nome da instituição. Tudo que os sujeitos não precisam é de aparatos institucionais controlando sua vida e ditando normas e formas de viver. O que eles necessitam é a ampliação do acesso aos bens e serviços, à riqueza produzida por eles e seus pares no sistema capitalista. Se os programas, projetos e serviços prestados pela política pública não alcançam esse objetivo, sua existência precisa ser revisada. Se os assistentes sociais não conseguem mediar para o alcance de tais aquisições; se os assistentes sociais em seu exercício profissional respondem mais aos objetivos dos governos e instituições e menos aos interesses e necessidades dos trabalhadores, seu projeto ético político também precisa ser revisado, assim como, os projetos pedagógicos das unidades de ensino que proporcionam sua formação profissional.

Outra questão criticada pelas profissionais é a morosidade com que as políticas atendem seus usuários, no caso (aqui específico) a política de saúde.

**Tanto que o usuário, se você encaminhou para a saúde, ele vai chegar lá e vai dizer tudo o que ele precisa, mas não interessa. Ele vai entrar na fila, não importa se ele vai ficar lá 5 horas ou o dia todo. O médico tá lá e o usuário que espere. Não importa se ele é idoso ou criança e se o médico decidiu sair pra almoçar ou tirar um cochilo... não importa! Ele vai ficar lá! (AS. 4).**

Segue-se, pois, o protocolo na política de saúde e não se observa a real necessidade do sujeito. **“Não se considera que um simples sintoma está agravando a saúde dele. Por isso que eu digo, não é efetivado o direito de forma nenhuma! Totalmente paliativo!” (AS. 4).** Ela refere-se às faixas coloridas que o Sistema Único de Saúde instituiu para atender os usuários quando estes chegam a algum equipamento de saúde.

No quadro abaixo, pode-se observar como é feita a classificação de risco dos usuários que chegam ao Sistema Único de Saúde para serem atendidos.

Quadro 23 – A classificação de risco dos usuários do SUS

CORES	CLASSIFICAÇÃO	SITUAÇÃO DO USUÁRIO	TEMPO
VERMELHO	Emergência	Risco de morte iminente. Necessidade de atendimento imediato.	Imediato
AMARELO	Urgência	Sem risco de morte iminente, mas que necessita de atendimento o mais rápido possível. Atendimento em até uma hora, com reclassificação em 30 min.	1h
VERDE	Pouca urgência	Atendimento de menor gravidade. Atendimento em até 2h ou depois que terminarem os casos vermelho e amarelo.	2h

AZUL	Não urgência	Quadros crônicos sem dores ou queixas aparentes. Atendimento de acordo com o horário de chegada.	Até 4h.
------	--------------	--	---------

Fonte: BRASIL (2004c, p. 27).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

A classificação de risco por cores, no caso da triagem dos usuários, obedece à Política de Humanização do SUS. “Por humanização entendemos a valorização dos diferentes sujeitos implicados no processo de produção de saúde” (BRASIL, 2004c, p. 03). A forma prática de efetivar isso durante a triagem dos usuários é colocar em seu pulso uma faixa com as cores acima mencionadas, instituindo, assim, o tempo de atendimento do usuário. A profissional critica o fato de que se um usuário está classificado com uma cor que não revele emergência ou urgência, mesmo que os de cores vermelha e amarela já tenham sido atendidos, esses últimos ficam esperando pelo tempo estabelecido, no caso, até quatro horas. É importante ressaltar que não é isso que prevê a Política de Humanização do SUS; todavia, vale lembrar que a execução de qualquer política pública é feita por sujeitos heterogêneos que têm interesses diversos.

Antes da classificação de riscos, algumas legislações previam prioridade para crianças, adolescentes, gestantes, pessoas com deficiência e idosos. No ano de 2000, a Lei federal de nº 10.048 tratava de prioridades no atendimento à saúde “As pessoas portadoras de deficiência, os idosos com idade igual ou superior a sessenta anos, as gestantes, as lactantes e as pessoas acompanhadas por crianças de colo terão atendimento prioritário, nos termos desta lei” (BRASIL, 2000, Art. 1º).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei de nº 8.069/1990, afirma que esses sujeitos têm prioridade no atendimento aos serviços de saúde.

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com **absoluta prioridade**, a **efetivação dos direitos** referentes à vida, à **saúde**, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A **garantia de prioridade compreende**: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) **precedência de**

**atendimento nos serviços públicos** ou de relevância pública; [...] (BRASIL, 1990, Art. 4º grifos nossos).

Em 2003 é aprovado o Estatuto do Idoso, Lei Federal de nº 10.741/2003, que afirma que os idosos devem ser prioridade absoluta no atendimento aos serviços de saúde.

É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar ao idoso, **com absoluta prioridade**, a efetivação do **direito** à vida, à **saúde**, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: I – **atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população**; [...] (BRASIL, 2003, Art. 3º grifos nossos).

O Decreto federal de nº 5.296/2004 trata da prioridade absoluta para pessoas com deficiência.

É dever do Estado, da sociedade, da comunidade e da família assegurar, **com prioridade, às pessoas com deficiência** a plena **efetivação dos direitos** referentes à vida, **saúde**, sexualidade, paternidade e maternidade, alimentação, habitação, educação, profissionalização, ao trabalho, à previdência social, habilitação e reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, cultura, ao desporto, turismo, lazer, à informação e comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade e convivência familiar e comunitária [...].Art. 14. **Os órgãos públicos e entidades privadas, prestadores de serviços de atendimento ao público estão obrigados a dispensar à pessoa com deficiência, atendimento prioritário**, por meio de serviços individualizados que assegurem tratamento diferenciado e atendimento imediato (BRASIL, 2004b, Art. 13 e 14 grifos nossos).

A classificação de riscos vem contrariar, de certo modo, a questão do atendimento prioritário de idosos, pessoas com deficiência, gestantes,

crianças e adolescentes. A Portaria de nº 2.048/2009 do Ministério da Saúde é o que se tem de mais atual sobre a classificação de riscos.

São diretrizes do Programa de Qualificação da Atenção Hospitalar de Urgência: I - estruturação da atenção à saúde nas urgências mediante critérios de acolhimento, **com dispositivos de classificação de riscos**, vínculo, resolutividade, integralidade e responsabilização entre trabalhadores, gestores e usuários na rede de serviços [...] (BRASIL, 2009b, Art. 165 grifos nossos).

A classificação de riscos é feita pelo profissional de enfermagem e cada uma das cores têm uma lista de sintomas que o sujeito pode estar apresentando. É a partir desses sintomas que a classificação é realizada e é determinado com isso também o tempo de espera pela atendimento na área de saúde.

Durante a realização das entrevistas, chamou a nossa atenção o fato de que, ao analisar o exercício profissional, os assistentes sociais encontram dificuldades em falar de questões potenciais da profissão. Todas as participantes, sem nenhuma exceção, focaram sua análise nos limites que o exercício possui no campo de atuação. O exercício profissional do assistente social encontra-se no campo de atuação com uma série de dificuldades, que são elementos que funcionam como entraves para o seu desenvolvimento. **“Eu acho assim, que a prática, chega um momento que ela te torna impossibilitada”** (AS. 4). A entrevistada quis dizer que uma coisa é o que a teoria afirma, outra é o que o exercício profissional exige. É a tendência que se tem de desvincular a teoria da prática; acreditar que a academia é o lugar, por excelência, para a teoria e os CRAS são campos especiais de prática profissional. Isso foi profundamente discutido por Santos (2010), que afirma que são dilemas e mitos que vivem os profissionais de Serviço Social após sua formação inicial. Essa realidade demonstra “[...] a dificuldade de apreensão da relação entre teoria e prática e, conseqüentemente, da relação entre as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa da intervenção profissional [...]” (SANTOS, 2010, p. 02). Diante desse dilema vivido pelos profissionais, a autora conclui que, na prática, a teoria só pode ser a mesma; não é possível ser outra.

A concepção de intervenção profissional parte das necessidades humanas, em especial quando se trata de políticas de combate à pobreza. E quando a entrevistada (AS.4) afirma que chega um momento em que o

exercício se torna impossibilitado, ela está se referindo à política partidária, bem como a todas as nuances que ela pode gerar no município (como foi mencionado e analisado acima). Todavia, a realidade social é o grande motivador para o exercício profissional, apesar de que **“A realidade te motiva a agir, mas os teus instrumentos, o teu auxílio [...] não tem como efetivar”** (AS. 4). A participante afirma não ter como efetivar os direitos sociais por conta da correlação de forças que a instituição empreende em seu espaço sócio-ocupacional. “As instituições condensam determinadas relações sociais de poder e exploração num processo contraditório de correlação de forças que constitui o espaço do saber e poder profissional” (FALEIROS, 2011, p. 49). Trata-se do **“[...] saber profissional contra o poder da instituição”** (AS. 7). O poder é exercício, e como tal, o profissional precisa exercer o seu poder mediante o saber profissional, para alargar o seu espaço ocupacional e prover os direitos sociais. Se o assistente social não exerce o seu poder profissional, a instituição exerce o seu poder institucional. “Quanto mais capacidade (energia, recursos, conhecimento, técnica, mídia) tem um ator ou grupo para fazer valer seus interesses no confronto com outros atores e grupos, de mais força dispõe” (FALEIROS, 2011, p. 48). Parece que o assistente social sofre mais com as correlações de forças, do que, de fato, exerce o seu poder e o seu saber para fazer avançar os seus interesses, que representam os interesses dos usuários.

Sem recursos suficientes para atender às demandas, a profissional conclui que **“A prática se transforma só paliativa. É um ‘band-aid’ que você vai pondo naquela família. Mesmo você visualizando mil maneiras de ajudar, mil maneiras de fazer a Assistência Social, não o assistencialismo, mas você acaba pondo um ‘band-aid’ como assistencialismo”** (AS. 4). Por esse ângulo, a participante faz um balanço entre tudo o que aprendeu e o que assumiu para defender (os princípios norteadores da profissão), e as condições de trabalho (como estrutura, serviços, equipe) para desenvolver o trabalho. Percebe-se que mesmo que ela critique a forma paliativa de intervenção da Política de Assistência Social, escapa-lhe aos lábios a concepção de Assistência Social como ajuda. Ela está tão mergulhada nessas relações contraditórias à concepção de direito social, que acaba quase que assumindo outra concepção contrária a seus próprios conceitos.

O exercício profissional realizado em meio a uma prática emergencial, paliativa e seletiva, gera, nas profissionais, decepção e frustração. E frustração foi a primeira palavra pronunciada pelas profissionais quando referiam-se ao seu exercício profissional. **“A prática é muito frustrante. Se você não tiver muita vontade e gostar**

**muito da tua profissão você não suporta”** (AS. 4). As profissionais têm competência para descortinar a realidade social interpretada através da escuta qualificada que elas fazem, elas têm competência para pensar que tipo de ações poderiam ser feitas para enfrentar as necessidades humanas apresentadas por eles, porém, não possuem os meios necessários para a concretização das ações. E, dessa forma, é

**Frustração total! Porque quando você se forma, quando você vem para uma realidade, você quer, a gente quer mudar. Você quer ver aquela família desenvolver, você quer ver ela não precisar mais entrar na tua sala e pedir o alimento do outro dia. Então isso te frustra muito. É essa a palavra!** (AS. 4).

As profissionais estudam as legislações (mesmo que façam isso em casa, como foi visto na seção 3) para entender as prerrogativas que as políticas de combate à pobreza trazem para ser executadas e vivenciadas na realidade dos municípios. Porém, nem sempre tudo o que está previsto em lei é efetivado na realidade dos municípios estudados.

Outro aspecto preocupante é que as profissionais atribuem a si mesmas a responsabilidade por romper com a extrema pobreza. **“Então, enquanto prática profissional, nós, estamos diretamente ligados a esse processo de ruptura com a extrema pobreza no município é frustrante demais”** (AS. 1). É lógico que é frustrante, porque mesmo que a política pública funcionasse perfeitamente como previsto em lei, continuaria a ser frustrante, porque ela sozinha não tem a capacidade para romper com a pobreza. Assim, “Carregamos um fardo pesado de eterna culpa diante de tão complexas determinações sociais?” (SARMENTO, 2014, p. 161). Essa questão lançada pelo professor consegue ser respondida através dos depoimentos das participantes. Boa parte delas carrega a culpa por não conseguirem efetivar a lei que visa à garantia de direitos sociais. Boa parte delas não analisa tanto as questões relacionadas à cultura política, quanto às questões relacionadas ao ideário neoliberal. Entretanto, chama a atenção que a maioria delas consegue visualizar e explicar as dificuldades a partir dos entraves criados pela cultura política, mas nenhuma (exatamente nenhuma) delas frisou qualquer vinculação dessas dificuldades ao ideário neoliberal que desmonta os direitos sociais. Nesse sentido, percebe-se que elas, mergulhadas nas relações institucionais, não conseguem perceber as tramas e dramas, nem mesmo macroinstitucionais, muito menos macroeconômicas.

Diante do exposto, vale a reflexão: na perspectiva do governo, a extrema pobreza pode ser rompida através das ações propostas pelo Plano Brasil Sem Miséria, uma vez que para sair da extrema pobreza basta obter uma renda maior que R\$ 85,00 mensais *per capita*. O corte de renda é extremamente baixo e sua ultrapassagem não significa que as necessidades humanas dos sujeitos que vivem nessas condições passem a ser supridas. Por outro lado, isso não depende apenas da boa vontade, da competência e das estratégias dos profissionais de Serviço Social ou de quaisquer outros profissionais. É preciso que os governos concretizem as propostas do plano, principalmente usem os seus recursos para atingir, de fato, as demandas. É importante frisar que, como afirma Silva (2007) e Iamamoto (1998), o assistente social é um trabalhador que possui autonomia relativa, porque não é ele quem organiza o seu processo de trabalho, nem controla os recursos físicos, financeiros e humanos, e, portanto, não controla também o resultado de suas ações. Entretanto, o máximo que se consegue fazer é ultrapassar as estatísticas a partir da lógica de linha de pobreza.

A inauguração do Plano Brasil Sem Miséria no Brasil trouxe frustrações para as profissionais que atuam no Centro Sul do Estado do Paraná, porque, mais uma vez, a maior parte das ações propostas pelo plano foram colocadas a cargo da Assistência Social. **“O Plano Brasil Sem Miséria que chega, nós nos decepcionamos bastante porque sonhávamos, pensávamos que não seria não direcionado tanto para o SUAS, mas que fossem ações de forma articulada entre as demais políticas públicas”** (AS. 1). Na realidade, a proposta do plano, como foi analisada anteriormente, articula, de fato, diversas políticas alocadas em pelo menos vinte e dois ministérios. Todavia, a Assistência Social, desde sua instituição como parte do tripé da Seguridade Social, ganhou ênfase diante das outras duas (a saúde e a previdência social). Desde a década de 1990 “Data deste período a ofensiva das classes dominantes em dar centralidade à Assistência Social como mecanismo de enfrentamento das desigualdade sociais, típicas das relações que se estabelecem no capitalismo” (MOTA, 2008, p. 16).

Sobre a Assistência Social é colocada uma carga de responsabilidade que, na realidade, não é de sua competência e tampouco tem as condições de cumprir. Assim, “Instala-se um período no qual a Assistência Social, mais do que uma prática e uma política de proteção social, se constitui num fetiche social” (MOTA, 2008, p. 16). Um fetiche porque a ela é atribuída uma função que não tem condições de exercer, e, de resto, ela constitui-se como a principal política de combate à pobreza e as desigualdade sociais no país. “As tendências da Assistência Social



revelam que, além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor a sua clientela” (MOTA, 2008, p. 16).

Embora a profissional (AS. 1) não faça essa reflexão, ela sente em seu cotidiano que mais uma vez a Assistência Social tem centralidade na busca por romper com a pobreza extrema no Brasil, através do Plano Brasil Sem Miséria, já que a maior parte das suas ações devem ser executadas pelo SUAS. Mesmo assim houve um avanço no que se refere ao combate à pobreza, uma vez que a Assistência Social não está sozinha nesse processo, como anteriormente estava. Porém, a profissional refere-se ao plano dessa forma, porque, na prática, a articulação das políticas setoriais não está ainda em funcionamento. Tanto é verdade que ao fazer a pesquisa documental sobre o plano (analisado acima), surgiram inúmeras dificuldades em encontrar dados relativos às ações que não são da área da referida política. Aquilo que diz respeito ao SUAS tem-se dados de todas as ações, mas o que é de outros ministérios, praticamente não tem nada registrado, com poucas exceções, como no caso das ações relativas ao Ministério da Agricultura. Mas mesmo assim são poucas as informações registradas nas ferramentas da SAGI. Nesse sentido, a profissional menciona que:

**Todas as ações, ou melhor, a maior parte das ações são colocadas para o SUAS, que, na verdade, já não desempenhava de forma correta o que preconiza o SUAS. Então vem mais esse montante de trabalho dentro do Sistema Único do município que não dá conta nem de fazer o que é básico, que não faz o que é básico, não faz** (AS. 1).

A profissional está dizendo que, dentro da Assistência Social, já não se consegue desenvolver a sua proposta como é previsto nas legislações devido a todos os complicadores acima mencionados. **“Ainda mais ações do BSM, atingir metas municipais anual não se atinge, é utopia [...]. Nós não conseguimos enquanto município atingir nem o mínimo do SUAS, quanto mais do BSM”** (AS. 1). A sensação que se tem é de correr sempre atrás da história, da história de desenvolvimento da Assistência Social enquanto política pública numa concepção de direito (não que isso não seja fundamentalmente importante), mas o que ela quer dizer é que cresce cada dia mais a distância entre o que se prevê nas legislações da política e o que, de fato, se consegue concretizar na realidade dos municípios.

Assim, [...] a sensação hoje de abrir uma cartilha do SUAS [...] aí você se desespera: nossa, ficou melhor ainda. Conseguiram fazer uma resolução, um decreto que melhora ainda mais o que já era bom! Mas você não conseguiu nem aquilo que era bom, que dirá aquilo que é maravilhoso! Sensação é de caminhar atrás da história, tentando alcançar, sempre! (AS. 1).

A partir dos relatos, percebe-se, pois, que o MDS precisaria preocupar-se com o acompanhamento mais efetivo da concretização das propostas e prerrogativas da Assistência Social. Criar uma nova resolução, uma nova lei tem imenso significado porque toda normativa é criada a partir do que é pactuado entre os diferentes sujeitos sociais envolvidos com a política; entretanto, mais que inovar através de uma nova lei é preciso concretizar as leis que já foram propostas e aprovadas; contribuir para que os municípios as efetivem; ajudar os municípios a vencer os elementos arcaicos, conservadores e também as dificuldades para com a gestão pública, no que se refere à efetivação dessas leis.

A Assistência Social cresceu imensamente nos últimos anos, em termos de legislações, mas, na realidade cotidiana, encontram-se muitas questões relativas ao tempo em que ela não era reconhecida como política pública. Couto et al (2011), ao discutir o SUAS em movimento por todo o Brasil, comprova que entre a legislação da área e a efetivação dessa legislação existem elementos arcaicos que ainda perduram e atrasam o processo de efetivação da assistência. A realidade é que ainda **“Nós estamos dando coisas pobres para o pobre. É o contrário, o que nós deveríamos oferecer é qualidade no atendimento, no serviço. Enquanto prática profissional do assistente social é muito frustrante essa relação”** (AS. 1). É a ideia de que se é “para pobre” não precisa ser de qualidade, pode ser qualquer coisa. Primeiro: a Assistência Social não é destinada apenas a pessoas que vivem em situação de pobreza; Segundo: o Plano Brasil Sem Miséria é sim uma proposta de ações que devem ser oferecidas a pessoas que vivem em extrema pobreza. Se com a Assistência já se tem essa concepção de “coisa pobre para pobre”, imagine as concepções que existem com as ações do Plano, que são justamente para as pessoas que vivem em extrema pobreza.

As profissionais que estão cientes das ações do plano Brasil Sem Miséria vivem em constante pressão, pois **“Você saber que tem metas a atingir, que nem que não tivesse meta pra ser atingida, o teu compromisso ético te obriga a atingir metas, a ver a emancipação pessoal daquele indivíduo e você não vê”** (AS. 1). A emancipação a que

ela se refere é a emancipação política, tratada por Marx (2009), embora ela não mencione isso. Trata-se do alcance dos direitos sociais, civis e políticos que a participante não consegue ver se concretizando no município. **“Então, é muito contraditório você enquanto profissional da área estar se debatendo diante dessa realidade diária e não conseguir desenvolver o básico, que você assumiu um compromisso ético com a profissão, com o usuário”** (AS. 1). Assim, a profissional demonstra estar decepcionada, questionada diante de seu compromisso ético, e, ao mesmo tempo, impotente diante da forma como é conduzida a execução dos serviços e benefícios da Assistência Social.

#### 4.2 A CULTURA POLÍTICA E OS DIREITOS SOCIAIS: IMPASSES E CORRELAÇÕES DE FORÇAS

Faleiros (2011) discute o paradigma da correlação de forças que desafia o exercício profissional do assistente social no espaço das instituições. Para o autor, o paradigma da correlação de forças se refere à

[...] concepção da intervenção profissional como confrontação de interesses, recursos, energias, conhecimentos, inscrita no processo de hegemonia/contra-hegemonia, de dominação/resistência e conflito/consenso que os grupos sociais desenvolvem a partir de seus projetos societários básicos, fundados nas relações de exploração e de poder (FALEIROS, 2011, p. 44).

O assistente social atua na instituição num processo de correlações de forças e dentre elas precisa escolher todos os dias a mediação entre fragilizar ou fortalecer o usuário. Salienta-se, pois, que essa escolha é submetida às contradições sociais e correlações de forças às quais o profissional está submetido.

Nos processos contraditórios de enfrentamentos e lutas, de diferentes ordens, as forças se constituem nas mediações de poder existente nas relações. Quanto mais capacidade [...] tem um ator ou um grupo para fazer valer seus interesses no confronto com outros atores e grupos, de mais força dispõe (FALEIROS, 2011, p. 48).

As participantes da pesquisa atribuem à postura dos gestores em relação à política pública e aos usuários todos os elementos dificultadores

e impeditivos da execução das ações das políticas de combate à pobreza. Por causa de sua luta cotidiana e de sua insistência naquilo que é previsto pela legislação afim, as profissionais ganham os mais variados apelidos, como: “[...] **as insistentes sociais, as pidonchas<sup>54</sup>, as chatas, as incomoda, as junta destroncadas, (porque nós nos tornamos grossas) [risos], porque somos intransigentes para conseguir alguma coisa**” (AS.4). Para a profissional entrevistada, esses apelidos que elas recebem dos gestores e seus assessores são quase que como elogios, pois elas se identificam como pessoas que não desistem, que questionam, que incomodam mesmo, que lutam até exaurirem suas forças para garantir um mínimo social. “É no contexto das relações de forças [...], nas mediações do processo de fragilização/fortalecimento do usuário, que se define o trabalho profissional do Serviço Social [...]” (FALEIROS, 2011, p. 49).

Nesse ínterim, o profissional tem a decisão de permitir a continuidade da fragilização do usuário, compactuando com o que querem os gestores, ou usar o seu poder pelo saber para fortalecer o usuário. É evidente que, sob o prisma dos gestores, pessoas que muito questionam passam a ser desrespeitadas, como quando uma assistente social “[...] **tocou uma guerra por causa de um menino de dezoito anos que estava ficando cego por causa da diabete e não conseguiu um médico**” (AS. 1), discutindo com a Secretária de Saúde por causa desse fato. Enquanto a profissional lutava pelos direitos do usuário, a Secretária de Assistência Social disse “**Não considere o que ela está falando... ela precisa se aposentar. As assistentes sociais são meio esclerosadas assim, não calam a boca**” (AS. 1). Esse discurso revela duas situações: por um lado, mostra o desrespeito que a gestora tem para com a profissional; por outro lado, revela a persistência da profissional na busca incessante pela garantia do direito do usuário.

A relação entre as secretárias, “[...] é confundida com uma relação de cooperação entre gestores de diferentes secretarias em razão de afinidades político-partidária” (COUTO, 2011, p. 106). Por esse ângulo, relacional e cooperativo entre os gestores em detrimento das profissionais, é possível perceber qual o grau de importância dado às lutas das assistentes sociais e como elas são vistas nos municípios. Os gestores fazem, simplesmente, o que querem com o que querem e com quem querem, de acordo com os seus objetivos, muitas vezes escusos e nebulosos. Isso revela que as instituições “[...] se organizam como aparelhos das classes dominantes para desenvolver e consolidar o

---

<sup>54</sup>Na variedade linguística regional falada na região Centro-Oeste e Centro Sul do Estado do Paraná, o termo “pidoncha” equivale a pedinte.

consenso social necessário à sua hegemonia e direção sobre os processos sociais. As classes dominantes necessitam do consentimento das classes dominadas para exercer a sua hegemonia” (FALEIROS, 2009, p. 31-32).

Nesse sentido, não são apenas as profissionais que vivem constantemente em situações de estresse, os usuários também acabam ficando à mercê dos ditames dos gestores e sua política partidária, no entanto, gravíssimo é o quadro apontado por uma das entrevistadas, ao afirmar que “[...] **o direito do usuário é 100% violado! 100% violado a ponto de pedirem para que façamos relatórios, dando conta de quem é o usuário, o que foi dado pra ele**” (AS. 4). Na perspectiva da participante, isso é feito para controlar quem são, onde estão e o que necessitam os usuários, para em tempos oportunos, tais como campanhas políticas, cobrar a conta pelo serviço prestado. Essas práticas apresentam ao usuário a instituição como:

[...] uma patrulha ideológica da vida pessoal e social do cliente. Este controle se realiza através de entrevistas, visitas, fichatórios, documentos, interrogatórios. Tudo é vasculhado, despossuindo indivíduos e grupos de si mesmos, colocando-os à mercê de quem controla a informação sobre eles [...] (FALEIROS, 2009, p. 33).

A informação é valiosa para os interesses dos gestores. No entanto, é preciso também que o assistente social esteja atento para não usar as informações que coleta sobre os usuários para controlá-los e exercer poder sobre eles. Se assim o fizer, o profissional também exerce da coerção e da violência para com os usuários.

Diante tudo isso, uma das participantes se refere à Assistência Social da seguinte maneira: **“Eu sempre digo: a Assistência é espetacular! É pão e circo!”** (AS. 4). Na realidade, a concepção que se tem, tanto do usuário quanto dos serviços e benefícios, é de que **“[...] eles tratam a família que tem Bolsa Família [...] como vadios [...]!”** (AS. 4). E a participante conclui que **“[...] é a política machucando a Política de Assistência Social! A política partidária!”** (AS. 4). Isso é tão forte, desafiador e angustiante a ponto da profissional desabafar, afirmando que **“[...] a política é um papel bonito, mas não passa de ilusão. O SUAS não é de difícil entendimento, mas existe muita falta de vontade. É o descaso! Porque a Assistência Social em si [...] bate no assistencialismo, bate no favor”** (AS. 4). A profissional se sente iludida porque não consegue visualizar a efetivação daquilo que, de forma quase perfeita, está preconizado nas legislações. Assim, o que muitas delas

conseguem visualizar é **“Dar ao pobre o que é pobre e oferecer o que der para oferecer”** (AS. 1). É a cultura do possibilismo ganhando corpo e forma (esse conceito será trabalhado na sequência).

Essas situações acontecem por conta do entendimento que os gestores têm do direito social. **“Você não consegue hoje desenvolver porque não se prioriza a visão do direito”** (AS. 1). Essa perspectiva alimentada pelos gestores da política leva-os a agir de acordo com interesses próprios e partidários, pois **“[...] não se investe adequadamente nos CRAS para o desenvolvimento do trabalho executado pelos profissionais, e, por fim, a falta de credibilidade da gestão com os profissionais, que muitas vezes se sentem desvalorizados e oprimidos pelo sistema”** (AS. 3). Esses são resquícios da cultura política brasileira que criou raízes e ainda perdura no país.

Martins (1994, p. 11) analisa o atraso do desenvolvimento no Brasil e afirma que “O passado [...] se esconde, e às vezes se esconde mal [...]”, ou seja, por mais que nos discursos se defenda a democracia, a cidadania e os direitos sociais, na prática social cotidiana das prefeituras do interior do Estado aparece a cultura política do mandonismo, da antidemocracia e das oligarquias, enraizadas de maneira profunda. Nesses espaços ainda aparece o “[...] Estado baseado em relações políticas extremamente atrasadas, como as do clientelismo e da dominação tradicional de base patrimonial, do oligarquismo. No Brasil, o atraso é um instrumento de poder” (MARTINS, 1994, p. 13). E, dessa forma, o Brasil ainda está construindo “[...] uma sociedade de história lenta [...]” (MARTINS, 1994, p. 14).

Os profissionais de Serviço Social empreendem uma luta diária contra tudo o que desmonta os direitos sociais ou impedem que eles sejam efetivados. Ressalta-se, porém, que contra essa luta há a resistência dos gestores, que se organizam e se articulam para controlá-los. Diante desse contexto, a profissional tem duas alternativas:

**[...] ou você bate de frente e proíbe do gestor ir com você para fazer uma visita para a família para fazer paternalismo, caridade ou você senta do lado dela e escuta ela falar muito lindo “de que a senhora está nessa situação porque infelizmente a senhora não lutou lá atrás, então agora o [prefeito] faz o que pode pela senhora, mas a senhora também precisa ajudar”** (AS. 1).

Percebe-se aqui a violação do direito profissional de atuar respeitando o sigilo. A gestora adentra a ação profissional, violando tanto

o direito do usuário quanto do assistente social. Essa é uma questão ética que deve(ria) ser denunciada ao Conselho Regional de Serviço Social para que o mesmo tome as providências cabíveis, mas, infelizmente, o medo da perseguição, exoneração e retaliação acaba por neutralizar a ação do profissional.

Nesse caso, duas dimensões misturam-se: um elemento da política conservadora e outro elemento do ideário neoliberal atual. O elemento da cultura política é apresentado no paternalismo, que está vinculado à cultura do favor, que é histórica na Assistência Social, e com a qual o governo estabelece uma relação de troca com o usuário. O governo troca serviços e benefícios pelo voto e, principalmente, pela fidelidade do cidadão. Isso é chamado de clientelismo político. Embora ele tenha sido interpretado como “[...] uma forma branda de corrupção, meramente política, mediante a qual os políticos ricos comprem os votos dos eleitores pobres [...]” (MARTINS, 1994, p. 28-29), parece, para o autor, um equívoco, uma vez que o clientelismo político não desapareceu do país, pelo contrário, ele está bem vivo e, além disso, “Não só os pobres, mas todos os que, de algum modo, dependem do Estado, são induzidos a uma relação de troca de favores com os políticos” (MARTINS, 1994, p. 28-29). O autor desmistifica uma questão importante: não são somente as pessoas que vivem em situação de pobreza que caem nas armadilhas do clientelismo, mas todas as pessoas que dependem economicamente e ideologicamente da “mão amiga” do Estado. Ele alerta que “Muito antes de que os pobres pudessem votar e, portanto, negociar o preço de seu voto, já o Estado tinha com os ricos, isto é, os senhores de terras e escravos, uma relação de troca de favores [...]” (MARTINS, 1994, p. 29). Trata-se de uma cultura que foi e continua sendo alimentada no país.

O cidadão que, por sua vez, recebe daquele governo alguma espécie de “bondade”, mantém sua fidelidade sem nunca olhar para a totalidade da gestão que o governo faz, sem jamais questionar qualquer prática que esse governo possa desenvolver. Estabelece-se uma relação de fidelidade. Destarte, o governo revela certa face humanista para com as demandas dos usuários, mas “[...] esconde também o uso da violência, pela busca do consentimento, da aceitação, numa série de mediações organizadas para convencer, moldar, educar a compreensão e a vontade das classes dominadas” (FALEIROS, 2009, p. 32). Quando isso é feito, os usuários passam até a compreender quando um governo não consegue dar vazão às suas demandas. É uma fidelidade à pessoa do governo, que se chama, conceitualmente, personalismo.

O elemento do ideário neoliberal é apresentado na postura da gestora (relatado no depoimento da AS.4), ao atribuir a condição social à

responsabilidade da usuária, está vinculada a um dos elementos que o neoliberalismo pactua na gestão das políticas públicas. Trata-se da individualização da condição de vida da usuária, que é construída socialmente. Isso é apenas uma expressão, das muitas, que governos e sociedade têm acerca das expressões da Questão Social. Eles atribuem ao indivíduo o problema que é social, ou seja, responsabilizam a pessoa pela sua situação de pobreza.

Pode-se perceber, através do relato de uma das participantes, uma postura relapsa da gestora, que revela o fato de não estar preocupada com a continuidade do serviço ou mesmo com a violação de direitos que vem acontecendo:

**Eu não entendo porque vocês têm que ficar fazendo reunião familiar, acompanhamento, visita... vão na casa, se verem que não é isso, se a família negar e dizer que aquela criança não é vítima de violência sexual, se aquele homem que é supostamente o agressor negar, arquivem e mandem para o CRAS” (AS. 1).**

Em outras palavras: a gestora não está preocupada com a violação de direitos; está preocupada em “resolver” a situação, ou seja, não quer deixar processos acumulados. É nesse sentido que o governo institui “[...] canais para dar vazão às demandas das classes dominadas, apaziguá-las e controlá-las” (FALEIROS, 2009, p. 36). Diferentemente do que a gestora orienta, os profissionais desse município insistem até conseguirem retirar a criança da situação de violência sexual, e também desenvolvem trabalho continuado e sistemático com os agressores, justamente para que se vá rompendo paulatinamente com a cultura do machismo e da violência.

E, além disso, outra questão que vem à tona é a expectativa que os gestores têm dos profissionais: **“Pra eles, ainda a gente está aqui para dar cesta básica”** porque a **“[...] cultura conservadora aqui é muito grande [...]”** (AS. 9). Percebe-se, pois, que o foco está nos Benefícios Eventuais, pois são eles que revelam ao usuário o quanto um governo é bom e se preocupa com suas necessidades. É um instrumento para a permanência e fortalecimento da cultura política desse país.

A partir dessa perspectiva, os profissionais encontram inúmeras dificuldades para realizar um trabalho continuado, sistemático e de qualidade para o enfrentamento das demandas sociais que os usuários trazem. Isso ocorre porque, segundo a participante, o gestor **“[...] não prioriza a qualidade do atendimento. Não prioriza a questão da emancipação pessoal do usuário. Então, é o vício. O dar por dar”** (AS.



1). É comum nos depoimentos de todas as participantes a afirmação de que os gestores da Assistência Social ainda não desenvolveram o entendimento de política pública, pois ainda estão fortemente vinculados à cultura conservadora que entende a Assistência Social como ações emergenciais por parte dos governos e, acima de tudo, que funciona, na prática, como carro chefe das campanhas eleitorais. Na perspectiva dos depoimentos, é só por isso que os gestores ainda toleram a Política de Assistência Social e suas constantes mudanças e exigências feitas ao município.

Portanto, na concepção das participantes, o gestor da política não quer que se desenvolva a participação do usuário tendo em vista o fortalecimento de seu protagonismo. Sua orientação perpassa sempre a lógica do “dar”, a fim de que se possa manter a dependência do usuário aos serviços e benefícios da política, como pode-se constatar a seguir:

**[...] na administração municipal, se eu no lugar de colocar um telha naquela casa, doar a telha e chegar lá e dizer: Vou trocar o teu telhado, em vez de dizer pra eles: vamos achar uma solução juntos, vamos fazer um mutirão, você vai ajudar... Daí vem a administração e diz: não, você não vai fazer com eles! Você vai lá e vai pôr a telha pra ele (AS. 4).**

A participante explica que já tentou inúmeras vezes, mesmo com a mediação de benefícios emergenciais, buscar a participação e o compromisso do usuário e construir soluções conjuntas para a sua situação. **“A pessoa não participa do processo. Pra mim, é a participação no processo que é importante, pra ela entender o que está recebendo, que é um direito dela”** (AS. 4). A profissional entende que é fundamental que o usuário participe, decida e construa, junto com a profissional, a solução para os seus problemas; mas, do ponto de vista da orientação do gestor, é justamente o contrário: não é para construir junto com o usuário, é construir para o usuário e deixar bem claro quem está fazendo isso por ele; no caso, o prefeito municipal, com nome e sobrenome.

Apesar dessa concepção que teima em aparecer, a profissional vislumbra horizontes mais amplos e entende que é preciso desenvolver a autonomia do usuário e não o contrário. Nesse caso, **“O desenvolvimento da autonomia é um processo de negação da tutela e da subalternidade pela mediação da afirmação da própria palavra e da construção das decisões sobre seu próprio destino”** (FALEIROS, 2011, p. 62). Porém, percebe-se

que os usuários da região estudada ainda estão longe de desenvolver sua autonomia, pois “O fortalecimento da autonomia implica o poder viver para si no controle das próprias forças, e de acordo com as próprias referências” (FALEIROS, 2011, p. 63). Não é, nem de longe, o que vem sendo construído no Centro Sul do Estado do Paraná, pois há uma insistência numa política conservadora, oligárquica e tuteladora, que, na concepção dos gestores, serve para pôr cabresto no usuário mais necessitado e garantir um retorno: o seu voto.

Num dos depoimentos foi possível perceber que o usuário aprendeu a participar e cobrar seus direitos, mas ainda está misturado com a cultura conservadora. **“Tem os benefícios eventuais, cestas básicas, que é para momentos de emergência, mas eles vêm aqui e me dizem ‘eu vim pegar a minha cesta básica, é meu direito’, mas daí eu digo não é teu direito, existe uma lei que diz que é para momento de emergência”** (AS. 9). Percebe-se que aqui há uma postura diferente da profissional. Parece que a cobrança do direito a incomoda. Nesse caso, os usuários não estão preocupados se tem uma lei que rege os benefícios eventuais; eles querem o benefício porque sabem que é seu direito. “Assim, na maioria dos Cras e Creas, os usuários formulam demandas que não ultrapassam o nível do assistencialismo, além de não conseguirem romper com a passividade da espera por respostas construídas pelos técnicos” (COUTO, 2011, p. 133). Mas isso é compreensível, porque a fome é concreta, é imediata e precisa ser sanada imediatamente. Então, perguntamos à essa profissional se ela achava que eles estavam ultrapassando os critérios e ela afirmou que **“É, é tudo direito deles agora, tem direito a ganhar tudo. É uma distorção deles achar que tudo é direito”** (AS. 9). Alguns desses usuários obtêm a informação que eles têm direito através das mídias, pois **“[...] agora até as propagandas na mídia distorcem a visão do usuário [...]”** (AS. 9) e eles vão ao CRAS sabendo que eles têm direito ao Programa Bolsa Família, por exemplo, mas chegam lá e esbarram nos critérios de seleção e isso gera conflito entre eles e os profissionais.

Os profissionais têm uma série de critérios aos quais devem atender para cada programa, serviço ou benefício, e, por mais que se diga o contrário, na prática, os mesmos profissionais ainda não aprenderam a lidar com o usuário que vai lá no equipamento e cobra seus direitos, briga e até desacata quem trabalha lá. É comum estar afixado nas paredes dos equipamentos das políticas públicas o artigo da lei que frisa que desacato ao funcionário público é crime. É mais uma forma de coerção, de exercício da violência para com o usuário, mas que, infelizmente, é uma prática comum e, em certos casos, necessária.

Entretanto, há outro elemento nessa relação que consideramos importante: não é apenas a consciência de se ter direito que leva o usuário a cobrá-lo, mas também a relação deles com a política partidária que usa isso em prol de seus interesses. **“Aí você diz que tem critérios e aí eles afirmam ‘não, mas eu fui falar com o vereador e ele falou que eu tenho direito’, então não é fácil”** (AS. 9). Assim, percebe-se que a lógica do direito social é composta por duas questões que se misturam: por um lado, cresce a consciência do que é direito; e, por outro lado, o usuário é usado pelos políticos para fins pessoais. O que fica claro, porém, é que a cultura conservadora do assistencialismo não é uma prática apenas dos políticos, mas também dos usuários que aprenderam desde sempre a ganhar as coisas. É a cultura política que se espalha por todos os lados, atingindo sujeitos de todas as classes sociais.

Percebe-se que os nomes dos serviços mudaram, como, por exemplo, a doação de cestas básicas recebeu a nomenclatura de Benefícios Eventuais, de acordo com o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda (CIT, 2009). Porém, a lógica que rege a mediação dos benefícios eventuais ainda não mudou, tanto por parte da maioria dos gestores, quanto por parte dos usuários. Diante disso, a seguinte incógnita é pertinente: os assistentes sociais estão, de fato, preparados para compreenderem os direitos dos usuários e começarem a empreender uma luta por eles, através da cobrança, da participação e do questionamento (inclusive das práticas profissionais)? Parece que não, uma vez que as práticas que os profissionais desenvolvem estão numa linha tênue entre o direito e o controle dos usuários.

Através dos depoimentos foi possível perceber, de forma muito clara, que a política partidária constrói suas campanhas e a permanência (para não dizer perpetuação, uma vez que na região estudada há famílias que comandam a cidade há três gerações: avô, pai e filho) de seus governos utilizando os serviços, os benefícios e os recursos da Política de Assistência Social. Quanto mais pobre e menor o IDH do município, mais fortes são as relações coronelistas, personalistas e assistencialistas empreendidas pelos governos na esfera municipal.

A política partidária coloca os serviços e benefícios da Assistência Social sob a mira da mídia e dos holofotes com objetivos claros. Quando representantes dos municípios participam de alguma capacitação, a preocupação **“[...] se baseia em se vestir legal para tirar foto para o facebook, porque, na realidade, não é bem o que aparenta. Eu tiro a foto do meu curso, maravilhoso, e quando chego na realidade não me serve muito”** (AS. 4). Segundo a participante, quem normalmente vai para as capacitações são pessoas ligadas ao governo, especialmente

aqueles que têm cargos de comissão e, portanto, nem sempre estão preocupados em voltar para o município e implementar o que o curso de capacitação propôs. A participante ressalta ainda que não são as pessoas que trabalham no município naquela função específica que vão à capacitação para aprender a desenvolver melhor e com mais competência sua função. **“Porque a preocupação da Assistência Social hoje é estar nas redes sociais, nas rádios, fotos, presentes e brindes para os grupos de vínculos em cima da mesa. Esse é o trabalho para eles! Então isso daí frustra a gente”** (AS. 4). Nota-se, no depoimento da profissional, que dar as coisas, presentear, fazer bingos com brindes, promover grandes eventos nas comunidades com a presença do prefeito, seus assessores e secretários é o que mais se faz no município. E isso fica mais intenso quando se trata de ano eleitoral.

Além do coronelismo de massa, tratado por Faoro (1979) e Leal (1997), aparece na história brasileira um outro tipo de coronelismo, chamado por Santos (2007) de coronelismo de enxada, câmeras e microfones. Segundo o autor, muda o modo de ser do coronel numa determinada localidade, assim como as formas de exercer o poder de mando sobre seus comandados. Os coronéis da modernidade utilizam os espaços midiáticos para barganhar recursos públicos em prol de interesses particulares.

Esta sociedade reveste-se de uma característica de caráter tipicamente paternalista, com os laços sanguíneos e de compadrio, entendendo-se estes como os mais chegados, ocupando-se dos requisitos primordiais para desempenhos dos papéis principais na sociedade e nas questões do Estado que são, definitivamente, as que realmente importam para este povo (SANTOS, 2007, p. 116).

Esse tipo de coronelismo, que agora podemos chamar de neocoronelismo, é o que se vê na atualidade influenciando a forma da prestação de serviços estatais. Mas como ficam as ações estatais em meio às relações coronelistas, patrimonialistas e clientelistas? É neste âmbito que procuramos entender as políticas sociais desenvolvidas pelo Estado, pois compreendemos que elas possuem em seu bojo características vindas do contexto supramencionado. “A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações sociais atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, emoldura politicamente a história econômica e social do país, penetrando também na política social brasileira” (YAZBEK, 2003, p. 40-41). Neste contexto, as relações clientelistas, na medida em

que o país avança para uma sociedade moderna e industrial, tornam-se mais complexas.

Outro elemento que demonstra como o governo está apenas preocupado com a aparência dos fatos é a forma de lidar com os dados registrados nas ferramentas de gestão da SAGI.

**É registrado de acordo com o que o sistema pede. Por exemplo, no Família Paranaense, são atendidas hoje no município, mais ou menos 160 famílias. Nada mudou desde esse programa. Tudo é número! Lá são registrados as metas que se tem que atingir com a família, mas na verdade elas continuam sem educação, sem assistência, sem acesso à saúde. Elas estão em situação de risco, mas lá no programa elas não constam em situação de risco. Porque no papel você põe que ela foi no postinho, mas ir no postinho não significa que ela acessou um direito lá e com qualidade. Agora, não quero saber se elas estão indo no postinho! Quero saber se está sendo tratada a saúde dela! Se está sendo feito prevenção, realmente, se ela está tendo acesso às especialidades, quando ela tem um agravante de saúde. Mas se você não anotar lá tudo 100% eles te cobram porque aí não vem dinheiro para o município. Então você anota porque não tem saída (AS. 4).**

A relação com o registro dos dados surpreende, de fato, em todos os depoimentos e nesse de maneira específica, porque a preocupação não é com os serviços prestados, mas com o que é registrado no sistema. Isso acontece porque dependendo do que é registrado o município sofre as consequências no que se refere a repasses de recursos financeiros. O estabelecimento dessas regras, por parte do governo federal e estadual (no caso do Programa Família Paranaense), é para que o município desenvolva, de fato, as ações, mas como ele não consegue desenvolver as ações, burla os dados para continuar recebendo os recursos. Trata-se de maquiagem a realidade social e suas demandas, enquanto os usuários continuam na mesma situação. É necessário que o governo federal desenvolva formas de comprovar os números que estão sendo postados nos sistemas de monitoramento das políticas públicas.

Através do Programa Família Paranaense, como visto anteriormente, os profissionais das diversas políticas setoriais, que fazem parte do comitê local para o enfrentamento da pobreza, devem elaborar

junto com a família um plano de ação para acompanhamento das soluções das suas demandas. Trata-se de acesso aos direitos sociais nas diversas áreas de política. E isso tudo é registrado no sistema do programa. Então, o que acontece se o profissional não desenvolver aquela ação, ou não cumprir aquela meta? O próprio sistema fica lhe cobrando, até que a meta seja cumprida. E se não for cumprida, em muitos casos, existe o bloqueio dos recursos que o município vem recebendo. Por isso, os gestores fazem com que o dado seja registrado, mesmo que a meta não tenha sido alcançada. E os profissionais se sentem obrigados a registrar o dado, como mencionou a AS.4 no depoimento acima. Percebe-se que governo e profissionais estão violando a verdade em relação ao registro de dados. Assim, ambos contribuem com as estatísticas afirmativas sobre a efetividade e o sucesso das políticas públicas, tudo de forma equivocada.

Quando se trata de alcançar uma meta é preciso que se tenha o serviço no município. Por exemplo: o profissional detecta que determinada família possui uma criança que precisa de creche e o município não possui creches, ou se possui, não tem vaga. Pois bem, essa é uma meta que não vai ser cumprida, a menos que o dado seja registrado de forma equivocada. Então, o que se percebe é que não se empreende uma luta para conquistar mais serviços e benefícios nas políticas setoriais, mas se continua registrando os dados de forma fictícia apenas para garantir que os recursos destinados continuem sendo repassados ao município. **“Você não consegue hoje desenvolver porque não se prioriza a visão do direito [...]. Não se pensa isso. Se pensa em estatísticas, e falsas [...]**” (AS. 1). E essas estatísticas são utilizadas de forma estratégica, em momentos tipicamente oportunos: **“[...] são dados que estão sendo jogados agora para interesse para a política partidária”** (AS. 1). Em períodos eleitorais existe a tendência clara em lançar na mídia dados superfaturados da realidade das ações governamentais.

Do ponto de vista dos profissionais, a luta pela ampliação dos serviços que os usuários precisam é intensa e contínua, mas do ponto de vista dos gestores há a displicência, ou seja, continuam ignorando todas as cobranças que eles fazem enquanto que

**[...] os protocolos de todas as solicitações de intervenção que o assistente social fez no território está arquivado lá. E aí você escuta da boca de secretário, e chefes e assessores de departamento que diz: não, não tem. Não podemos fazer nada. Cada um com seus problemas. E arquiva, engaveta”** (AS. 1).

Percebe-se que o profissional usa de todas as ferramentas para construir as mediações necessárias para o atendimento de qualidade para o usuário, mas os gestores ignoram as solicitações dos profissionais, justamente porque ignoram o atendimento do usuário. Assim, a continuidade e a manutenção da Assistência Social nos municípios tem um elemento motivador: **“Ações emergenciais, ou seja, ou é pra angariar recursos e pra desenvolver ações direcionadas pra política partidária, ou se não, não se tem importância”** (AS. 1). E nessa relação, antagônica e desafiadora, a assistente social **“[...] passa a maior parte da semana apagando fogo”** (AS. 9). Trata-se apenas do exercício profissional desenvolvido a partir da lógica do imediatismo (COELHO, 2013), não ultrapassando o campo do imediato (com raras exceções).

Tudo isso está vinculado à concepção de direito social que se tem por parte dos gestores municipais. O que se vê no cotidiano da política é a violação de direitos sociais, mesmo com a Assistência Social sendo uma política organizada e grande como é. Por conta dos interesses partidários,

**[...] as grandes mazelas do município não estão tendo acesso à renda e isso acarreta muita coisa. Porque vai tirando direito como bola de neve, assim, se você não tem renda, automaticamente já não tem direito à saúde, à educação, à habitação... eu vou perdendo todos os meus direitos e passo a ser simplesmente mais um** (AS. 1).

A profissional explica que no município existe um número significativo de famílias que não têm acesso aos programas de transferência de renda; existe “descobertura” desses programas para as pessoas que vivem em situação de extrema pobreza. E isso desafia os profissionais, pois **“[...] faz enorme diferença se o profissional contribuir diretamente com os serviços de qualidade, principalmente no enfrentamento desses interesses pessoais e partidários que estão em jogo”** (AS. 1). Portanto, trata-se do exercício do poder e do saber do profissional; trata-se de qual é o direcionamento que esse profissional dá ao seu exercício profissional. Não estamos dizendo que é fácil construir as mediações, tendo por base os interesses dos usuários, tendo em vista a cidadania e o direito social, mas estamos afirmando que se o poder só existe em exercício, é preciso que o assistente social exercite mais o seu poder mediado pelo saber para fazer avançar a contra-hegemonia ao poder hegemônico do Estado de controle, coerção e violência.

É preciso que os profissionais encontrem forças e estratégias para combater dia a dia a cultura do favor que não permite que a cultura do direito possa ser construída, pois o órgão gestor “[...] **não tem conhecimento da Assistência. É aquela coisa: não me interessa o que você está dizendo ou o que a tal política está dizendo! É pra dar!!!**” (AS. 4). A profissional afirma que o gestor não tem conhecimento da Assistência Social. Parece que o problema é maior do isso, porque não se justifica não ter conhecimento da política, com tudo o que se tem de formação, de materiais de acompanhamento por parte do MDS e das secretarias de Estado. Trata-se do lugar que a Assistência Social ocupa no espaço dos interesses políticos, cuja efetivação das prerrogativas da lei depende da vontade política dos gestores.

Na verdade, os gestores não querem conhecer a política e a sua execução, de fato, no município porque é clara a finalidade que ela tem para eles “[...] [aí o gestor diz] **faz uma listinha aqui com o nome que depois eu vou lá dizer que eu fiz isso pra ela**” (AS. 4). E mais uma vez a profissional precisa dizer “[...] **‘não, você não fez isso pra ela, porque é um direito dela, porque está sendo usado o recurso do povo, é do povo que está sendo usado. Ele já contribuiu pra isso, é um direito constitucional dele, o SUAS é direito dele’, mas eles encaram como favor e cobram esse favor**” (AS. 4).

De acordo com Martins (1994, p. 20), “A política do favor, base e fundamento do Estado brasileiro, não permite nem comporta a distinção entre o público e o privado”. As profissionais precisam afirmar, com insistência e veemência, qual é o papel da política pública e lembrar seus gestores que o usuário tem direito. Todavia, encontram sempre o mesmo limite para a sua atuação, pois a usuária, no caso, tem suas demandas atendidas “[...] **principalmente [...] se ela votou no prefeito, porque se ela não votou pode esperar seis meses para receber uma cesta básica e muitas vezes nunca recebe**” (AS. 4). E nesse caso, como a “doação” de benefícios emergenciais tem objetivos claros e definidos, “[...] **pra dar cesta básica não precisa de assistente social [...]! É que eles entendem o direito apenas como emergencial. Daí assim, é preferível que a primeira dama dê a cesta básica!**” (AS. 4). Sim, é preferível que a primeira dama “dê” a cesta porque ela consegue cumprir os objetivos estipulados pelo gestor, aos quais os assistentes sociais recusam-se em cumprir e, além disso, ela continua cultivando no imaginário popular a imagem de “mãe dos pobres”. Assim, “[...] a tradição do mando pessoal e da política do favor desde há muito depende do seu acobertamento pelas exterioridades e aparências do moderno, do contratual” (MARTINS, 1994, p. 20).



Nesse sentido, a profissional desabafa: **“Nós não garantimos em nosso município nem sequer a necessidade básica! Quem dirá os mínimos sociais”** (AS. 4). O primeiro-damismo no Brasil ainda não foi rompido totalmente. Ele é incompatível com a noção de cidadania e “[...] trata-se da prevalência da cultura do patriarcado, presente na sociedade brasileira, já que o título de primeira-dama é eminentemente feminino” (SPOSATI, 2002, p. 12). Romper com o primeiro-damismo é um passo para romper com a cultura política do favor e da tutela nos moldes do assistencialismo. A primeira-dama ou a mãe do prefeito geralmente assume o mando dentro da Assistência Social e o:

[...] mandonismo reciclado com a cultura política [...] [expressa-se] através do autoritarismo dos que tem a responsabilidade de governar, a privatização da coisa pública, além da passividade com a maioria encara a substituição de direitos por privilégios, favor e patronagem (COUTO, 2011, p. 123).

Tudo isso não é uma novidade na região estudada, mas faz parte da cultura política brasileira, uma vez que “[...] o poder pessoal e oligárquico e a prática do clientelismo são ainda fortes suportes da legitimidade política do Brasil” (MARTINS, 1994, p. 20). Esse fenômeno foi recentemente retomado no Brasil pelo atual presidente, Sr. Michel Temer, conforme explicitado anteriormente. E quem sofre as consequências disso tudo são os usuários que não têm acesso aos seus direitos e, por isso, não conseguem, na maioria das vezes, suprir as suas necessidades humanas básicas em seu cotidiano.

#### 4.3 O IDEÁRIO NEOLIBERAL E O DESMONTE DE DIREITOS SOCIAIS: IMPASSES, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL

O ideário neoliberal foi estudado em seções anteriores deste trabalho e aqui iremos mostrar como sua ideologia aparece e influencia a execução dos serviços das políticas de combate à pobreza e, portanto, torna-se um desafio para o exercício profissional do assistente social.

Diante das inúmeras dificuldades que os profissionais precisam enfrentar em seu cotidiano, aparece a cultura do possibilismo, ou seja, mediante os recursos de que dispõem, os profissionais fazem apenas aquilo que é possível nas políticas de combate à pobreza. O conceito de possibilismo é desenvolvido por Montaño (2007) ao mostrar como o

ideário neoliberal trata o enfrentamento das expressões da Questão Social. Trata-se de uma ideologia que atua para construir a representação social do Estado e suas políticas públicas, gerando:

[...] desconfiança na intervenção estatal nas sequelas da ‘questão social’ que aflige a população. Isso tem como consequência a desesperança, a busca pela ajuda do além – com o crescimento do esoterismo e de seitas que pregam a riqueza na vida terrena – ou num alguém mistificado – na auto-ajuda (MONTAÑO, 2007, p. 237).

A cultura do possibilismo também está impregnada nos discursos das profissionais entrevistadas, quando elas apontam que “[...] **enquanto o exercício profissional [...] tenta fazer o possível [...] para atender o usuário[...]; dentro das nossas possibilidades tenta fazer o planejamento tendo em vista o que a gente pode oferecer com o nosso equipamento [...]**” (AS. 11). Apoiados nessa ideologia, os gestores atuam a partir dos empecilhos diários, das dificuldades e necessidades imediatas dos usuários, minando gradativamente o protagonismo dos profissionais.

Conforme estudado nas seções anteriores, a partir do ideário neoliberal, está se construindo e legitimando no país a ideia de repassar as responsabilidades do Estado para o Terceiro Setor ou para o indivíduo. Nos depoimentos das participantes aparecem dois elementos próprios do ideário neoliberal no trato das expressões da Questão Social, via políticas públicas. Um deles é a desresponsabilização do Estado e o outro é a individualização do problema social. Para uma das participantes, é evidente a lógica de “[...] **retirar do Estado a responsabilidade primeira e depositar no indivíduo. Fica entre aquela ponte, em cima do muro, ou eu vou fazer caridade por questões religiosas, por questões pessoais de ser melhor ou se não eu culpabilizo**” (AS. 1). É importante ressaltar que uma vez que se tem o usuário como um sujeito que tem culpa por sua situação social, é comum que se faça o que se pode, ou o que se quer quanto à prestação de serviços e garantia de direitos.

Outra participante relata o que escuta do gestor quando vai questioná-lo em relação à falta de serviços e benefícios para atender às demandas dos usuários:

**Sinto muito se não deu pra atender com cesta básica, colchão, cobertor ... benefício eventual, todo mundo! Sinto muito! A culpa é da pessoa que fica lá o dia inteiro tomando mate, sem fazer**

**nada, não vai procurar o mercado de trabalho, não vai procurar uma educação de qualidade, não vai fazer um curso [...]** (AS. 1).

Esse gestor não tem nenhuma clareza quanto ao acesso ao mercado de trabalho e sobre a vida real do usuário. É mais confortável culpabilizar o usuário do que se questionar quanto aos serviços prestados (em geral de má qualidade) e não prestados, porque se usa o recurso para outros fins, como foi visto anteriormente. **“Então, eu nunca me esqueci, desde o momento que eu ouvi essa palavra do coordenador da proteção básica do município, onde você vai tentar garantir um direito à alimentação de uma pessoa que está morrendo de fome, e a pessoa dizer assim: ‘cada um com seus problemas’”** (AS. 1). Nesse caso, o **“[...] Estado se exime de suas responsabilidades, das políticas públicas que não cumprem o seu papel devidamente [...]”** (AS. 5). Percebe-se, pois que o desafio para o exercício profissional do assistente social é ainda maior, pois ele precisa a todo momento lembrar o Estado (na esfera municipal) quais são suas responsabilidades. Porém, nem todos estão dispostos a fazê-lo a todo o momento. “Tem-se, portanto, trabalhadores inseguros para cuidar de demandas advindas de realidades de pobreza e insegurança, perdendo-se o caráter humano do trabalho de ser criador, educativo e emancipatório” (COUTO, 2011, p. 118-119). Quem perde com tudo isso é sempre o sujeito que está em situação de pobreza nos municípios.

Diante de todos esses elementos apresentados acima, as profissionais sentem a frustração e a angústia, pois **“[...] eu não vejo o resultado de meu trabalho, ficar apagando fogo, estudar quatro anos para ficar distribuindo cestas básicas?!”** (AS. 9). Isso pode estar ligado também ao fato da dificuldade que esses profissionais têm de planejar, monitorar e avaliar o seu trabalho, como desenvolvido na seção 3 deste trabalho. Quem não monitora e não avalia seu trabalho não consegue reconhecer seus resultados. E isso nem sempre precisa estar ligado à vontade dos gestores. Os profissionais podem usar de seu protagonismo para vivenciar o ciclo da gestão, de acordo com o que foi apresentado na seção 3, para saber até que ponto o seu trabalho está garantindo os direitos dos usuários. E se a garantia não está sendo efetiva, revisar o planejamento para romper com a “rotinização” de ações emergenciais, do “apagar fogo”, como afirma a profissional. Para isso é preciso sair da imersão na rotina cotidiana e implementar as técnicas da gestão social em seu exercício profissional.

A participante conta que todos os dias renova o seu compromisso profissional. **“Todo dia você tem que respirar, eu digo que o Serviço Social vai além, tem que ter amor pelo você faz, se você tiver ali só pelo teu salário você desiste”** (AS. 9). Percebemos que a tentativa de renovar seu compromisso com o Serviço Social está ainda vinculada ao amor, quando deveria estar vinculada aos princípios éticos políticos da profissão. Todas essas questões geram sofrimentos físicos e psíquicos nos profissionais, a ponto de alguns precisarem de remédios e acompanhamentos psicológicos.

**Os problemas que a gente tem atendido no dia a dia tem exigido muito do nosso mental [...]. Isso gera um desgaste pra gente [...] eu chego em casa esgotada. Às vezes choro, porque parece que você é uma esponja que fica absorvendo tudo aquilo o dia inteiro da vida de todo mundo. Isso te suga [...], sem conseguir dar respostas** (AS. 9).

Algumas técnicas e estratégias profissionais poderiam diminuir esse sofrimento. Sarmento (2014, p. 171) alerta que é preciso que o debate contemporâneo em torno do exercício profissional não esqueça que os profissionais de Serviço Social são humanos, “[...] seres que têm sentimentos, dores, alegrias, ideologias, desejos, emoções e intenções”.

Diante do exposto, percebe-se, através dos depoimentos das participantes da pesquisa, que o exercício profissional na política de combate à pobreza é um desafio imenso. Esse espaço condensa ainda questões relacionadas à cultura política do país, fortemente arraigadas na Assistência Social, e também elementos da configuração do Estado e das políticas públicas, orientados pelo ideário neoliberal. Tanto a cultura política quanto a orientação neoliberal proporcionam o desmonte do direito social, categoria cara à defesa do Serviço Social. A cultura política não permite que se crie uma nova cultura, a cultura do direito social; e o ideário neoliberal, além de retomar e reforçar inúmeros elementos conservadores, também provê o desmonte dos direitos através da minimização do Estado, seus recursos, estruturas e abrangências no trato para com a pobreza.

Assim, como no início dessa seção, só se pode dizer que o momento é mesmo prenhe de desafios. E eles são muitos maiores, mais profundos e estruturais do que as correlações de forças, a política partidária e as relações interpessoais. Eles são macro estruturais e vêm como uma avalanche que desmonta não somente as políticas sociais, mas a democracia, o Estado de direito. O modo de produção capitalista

encontra-se no meio de um furacão gerado por mais uma das suas crises. E o Estado democrático de direito encontra-se no meio desse furacão, tendendo a ser tomado por legítimos representantes do capital. Não que o Estado estivesse isento disso em outros tempos; mas nesse período histórico (setembro de 2016), já se tem fortes indícios de que a classe trabalhadora sofrerá perda de direitos irreparáveis. Teme-se que os trabalhadores tenham um retrocesso de 100 anos na história.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se há outro mundo possível, esse outro mundo está na barriga deste, e temos de ajudá-lo a nascer.

Esse parto não vai ser fácil e para isto a energia da indignação é fundamental.

Não aceitar esta realidade como a única realidade possível, porque cada realidade contém muitas outras dentro dela.

É como se o mundo estivesse grávido de outros ‘mundinhos’, de outros ‘mundinhos’ bem melhores que este.

Há que ajudá-lo a nascer (Entrevista “O tempo e o modo” – Eduardo Galeano) – (Trecho utilizado por CARDOSO, 2013, p. 169).

Começar uma tese é um ato de coragem. Terminá-la é um ato de rebeldia. Quicá a rebeldia se materializa de forma contundente quando se contraria todos os empecilhos que se apresentaram a uma estudante da classe trabalhadora, suas condições objetivas da vida concreta, e, principalmente, as próprias limitações humanas e intelectuais.

A pesquisa e a elaboração da tese têm um papel fundamental: mergulhar na produção-construção do conhecimento e desconstrução de certezas; além disso, apontou para o universo infinito do conhecimento. Para melhor explicitar essa sentença, valho-me dos ensinamentos de Platão, em sua obra *A República*, livro VII, quando ele apresenta a alegoria da Caverna. Na sua célebre Alegoria o filósofo afirmava que todo aquele que experimentava a luz acabava por se libertar dos grilhões da escravidão e das trevas. Entretanto, essa experiência é prenhe da liberdade. O próprio Platão põe na boca de Sócrates as seguintes palavras: “*É preciso que ele [o homem] se habitue para ver as coisas do alto*”; ou seja, a construção do conhecimento é lenta, feita de idas e vindas, de derrotas e vitórias, mas o fato é que quando se “contempla o sol”, como afirma Platão, não se é mais o mesmo, pois se evita a “desrazão” e se aprende a pensar, raciocinar e construir conhecimento. E esse conhecimento não é neutro, pois é resultado de uma realidade social, política e cultural.

Logo, sair da Caverna, isto é, da “desrazão” ou ignorância é contemplar o sol (conhecimento) e, por conseguinte, ajudar, ainda que de forma ínfima, na construção de uma sociedade mais justa, ética e esclarecida.

Assim, retomamos **o objeto de estudos dessa tese que foi o exercício profissional do assistente social na política de combate à pobreza no Brasil, com enfoque nas ações do Plano Brasil Sem Miséria que são desenvolvidas através do Sistema Único de Assistência Social no Centro Sul do Estado do Paraná.** Mediante esse objeto intentou-se conhecer as potencialidades e os desafios para esse exercício nos espaços de políticas de combate à pobreza, localizados na região que possui o IDH mais baixo da região Centro Sul do Estado. São municípios dominados pela pobreza e que possuem características enraizadas da cultura política brasileira. É nesse chão cultural e político que analisamos o exercício profissional do assistente social.

Na primeira seção discutimos o fenômeno da desigualdade social e da pobreza como uma das suas expressões; e, a partir disso, podemos tecer algumas considerações. A pobreza é um fenômeno antigo na humanidade, mas que, a partir do modo de produção capitalista, vem sendo acirrada gradativamente. Em tempos de crise do capital esse fenômeno ganha proporções avolumadas. A desigualdade social nasce da relação capital e trabalho e é resultado da acumulação capitalista, cuja lógica é: quem produz a riqueza não usufrui dela; e quem não produz acumula a maior parte. Portanto, a intensificação da produção da riqueza é também a acumulação da miséria.

O fenômeno da pobreza é objeto de estudos nas diversas teorias das Ciências Sociais. E muitas dessas Ciências a definem enquanto conceito, assim como seu enfrentamento. Há consensos: a maioria acredita que ela deva ser enfrentada e propõem diversas formas para o seu controle ou combate. Porém, efetivamente, nenhuma proposta, retratada nas políticas públicas, possui uma visão de totalidade social que proponha efetivamente acabar com a pobreza; até porque para acabar com ela seria necessário acabar também com o sistema capitalista.

O Brasil não é o país mais pobre do mundo, porém é um dos mais desiguais porque concentra a riqueza e a propriedade privada nas mãos de uma elite conservadora e oligárquica. O retrato da desigualdade social vem do fato de uma minoria acumular a riqueza que é produzida pela maioria. Trata-se da lógica da acumulação capitalista. A pobreza é resultado e expressão dessa lógica que é avolumada pela relação capital e trabalho. Por conta dessa concentração, aumenta o número de pessoas que não têm suas necessidades humanas básicas satisfeitas. Necessidades que vão para além dos bens materiais, mas que estando em situação de pobreza, também é negado à pessoa o acesso a outros direitos sociais, como educação, cultura, lazer, trabalho, entre outros. Assim, a condição de pobreza não proporciona ao sujeito apenas a fome, as más condições



de moradia (enfim, questões materiais), mas, também, limita o acesso à formação, ao crescimento intelectual, à sociabilidade, o acesso a oportunidades para o seu desenvolvimento. Na lógica capitalista, um país tende a atender mais as necessidades do MPC do que as necessidades de seus cidadãos. Mesmo que atenda a essas necessidades por meio de políticas públicas, estas possuem uma estratégia para serem funcionais ao capital.

No Brasil, as pessoas que vivem em situação de pobreza possuem pouca participação política. Em outras palavras, não é apenas a desigualdade de renda que impera, mas, ao seu lado, a desigualdade no exercício do poder. Existe imensa resistência na partilha do poder. Isso dá margens para a manutenção de sua cultura política, arraigada ao conservadorismo, à troca de favores e à benemerência.

Entretanto, o Brasil também é um país da resistência, onde os trabalhadores teimam em compartilhar aquilo que lhe é de direito no campo econômico, político e cultural. Essa resistência fez com que governos tivessem que minimamente abrir mão de seu poderio e implementar políticas públicas diversas que atendessem às necessidades dos trabalhadores, antes mesmo que o país fosse obrigado a implementar políticas de combate à pobreza. Apesar disso, o país não abriu mão da sua cultura política iniciada na sua invasão e que percorre suas veias até a atualidade.

As pessoas que vivem em condições de pobreza e precisam do atendimento do Estado por meio de políticas públicas são alvo da cultura política arcaica desse país, do exercício do poder das oligarquias, da elite dominante, que transcrevem suas práticas através do assistencialismo e da troca de favores. Em todas as suas práticas inúmeras são as tentativas de controle dos pobres, controle de seu pensamento, de sua formação, atravancando a sua participação política, tudo porque não querem perder o seu lugar ao sol. É luta de classes com o tempero da cultura política brasileira que desenha a configuração das políticas públicas nesse país, cujo resultado é a maquiagem do enfrentamento da pobreza.

É preciso alargar os horizontes para perceber que a pobreza é uma expressão da relação capital e trabalho, e, portanto, é um fenômeno estrutural. Nenhuma política pública, por mais efetiva que seja, é capaz de promover sua extinção. É preciso pensar políticas públicas que atendam às necessidades humanas e não as do capital. Enquanto o sistema que rege a sociedade for capitalista a pobreza será sempre renovada. Apesar dessa clareza, o posicionamento que se enfatiza aqui é o de defesa intransigente das políticas públicas, especialmente as de combate à pobreza, porque enquanto temos o sistema capitalista não há outro modo

de promover a repartição da renda acumulada, ainda que esta divisão seja ínfima.

Em mais uma das suas crises, o capital lança mão de mais uma estratégia para a sua reestruturação: o ideário neoliberal. Através dessa estratégia desencadeou-se no Brasil um processo de reformas e desmonte dos direitos sociais nunca vistos na história. É mais uma das estratégias do capital que cobra um preço alto demais dos trabalhadores, cerceando seus direitos conquistados a tantas lutas. Pela reforma do Estado as políticas sociais são minimizadas e fragmentadas, levando ao enfraquecimento do Estado perante os ajustes estruturais do capital.

Ainda na primeira seção, ao caracterizar e analisar as políticas de combate à pobreza, pudemos trazer algumas ideias a mais. Num país desigual como o Brasil, que abriga milhões de pessoas vivendo em situação de pobreza e extrema pobreza, faz sentido discutir políticas para o seu enfrentamento. A iniciativa para enfrentar a pobreza não é uma dádiva brasileira, mas contempla parte das imposições dos Organismos internacionais aos quais um país dependente se submete. As tentativas para diminuir a pobreza no Brasil vêm desde de 1990, através da criação de diversas políticas públicas, cujos objetivos são acabar com a pobreza e a miséria. Ao medir a pobreza através de dados estatísticos, por uma linha da pobreza e miséria, é claro que o país diminuiu a pobreza em alguns períodos. Algumas foram mais objetivas, outras nem tanto; o fato é que as políticas de combate à pobreza se fazem fundamentais para diminuir suas expressões para milhões de brasileiros que não têm sua força de trabalho absorvida pelo mercado.

Enquanto não se tem outro sistema produtivo que exclua a desigualdade social e a pobreza, é preciso empreender uma luta na defesa das políticas públicas de combate à pobreza, inclusive sua ampliação. É preciso enfrentar a seletividade, a fragmentação e a focalização a fim de que o Estado atenda às necessidades humanas das pessoas que vivem em situação de pobreza porque não lhes é permitido vender sua força de trabalho ao mercado, ou porque não possuem condições de fazê-lo por alguma limitação humana.

Na segunda seção mostramos como foram construídas as políticas públicas de combate à pobreza no Estado do Paraná, tendo como um dos sujeitos protagonistas os profissionais de Serviço Social. O formato das políticas públicas no Estado atende às particularidades da região, assim como às características da luta que os diversos atores sociais empreenderam. Foram momentos importantes de junção de profissionais do meio acadêmico e também dos diversos campos de atuação na esfera municipal e estadual que construíram a trajetória histórica das políticas

de combate à pobreza no Estado. O que foi possível perceber é que quanto mais intensas foram as mobilizações e a participação de diferentes atores sociais, mais rápidas e mais efetivas foram as políticas públicas, e menor foi o impacto da cultura política. Isso só revela a importância da participação e mobilização dos atores sociais, inclusive dos assistentes sociais nesse processo.

Na terceira seção analisamos o direcionamento do exercício profissional do assistente social na perspectiva da garantia de direitos sociais em políticas de combate à pobreza na região Centro Sul do Estado do Paraná. O espaço ocupacional do assistente social nos CRAS atende, primariamente, aos requisitos mínimos da ética profissional. Entretanto, em termos de recursos e condições de trabalho, esses são imensamente precários, dando possibilidade apenas para o desenvolvimento de ações de cunho imediato e paliativo.

O profissional de Serviço Social sente o fardo da culpa por, muitas vezes, não efetivar ações emancipatórias; e a maioria não tem consciência de que nem tudo lhe cabe, pois o profissional está inserido num modelo de política pública que busca a focalização em vez da universalização. Ele carrega esse peso e assume a responsabilidade que, na maioria das vezes, não é sua. Os profissionais nem mencionam valores de uma sociedade emancipada. Quando falam da emancipação trata-se de uma luta pela efetivação dos direitos sociais nos limites da sociedade capitalista, ou seja, trata-se da emancipação política que é defendida pelas participantes. Portanto, o direcionamento do exercício profissional está nos limites da sociedade capitalista, nada para além dela.

Diante das prerrogativas profissionais, não é possível ver uma luta entre desiguais e não tomar partido. A pesquisa contida na seção 3 dá conta de mostrar que sim, o assistente social (na maioria das vezes) é um profissional que toma partido, defende os trabalhadores até às suas últimas consequências. Sua luta diária suga todas as suas energias para movimentar a frágil estrutura das políticas de combate à pobreza a fim de garantir minimamente os direitos sociais. As prerrogativas profissionais colocam para o assistente social a garantia de direitos sociais como um dos princípios éticos. Todavia, o campo de atuação profissional possibilita uma luta árdua para alcançar apenas o mínimo social.

O assistente social atua no espaço cotidiano para viabilizar e garantir direitos através das políticas sociais, mas, sem dúvida, a concretização pode se dar de diversificadas maneiras, aparecendo, assim, tensões e desafios difíceis de serem superados, porque muitas vezes é necessário estabelecer mediações entre as demandas institucionais e as demandas dos usuários.

O assistente social é um profissional que consegue fazer a crítica à realidade social bem como à realidade institucional, mas, na maioria das vezes, é inserido numa dinâmica institucional rotineira e emergencial, que exige dele respostas concretas e imediatas a situações também concretas e imediatas dos usuários. Entretanto, nem sempre, ou na maioria das vezes, o profissional conta com recursos institucionais para atender a tais demandas. Na dinâmica institucional, o profissional perde-se na rotina cotidiana, sofre, angustia-se, debate-se e, muitas vezes, não consegue passar da imediatez das ações profissionais. Ele tem consciência disso e, por isso, define seu exercício profissional como frustrante, pois não consegue efetivar o mínimo que pretende.

O horizonte desses profissionais é efetivar os direitos sociais que a legislação prevê, e causa-lhe sofrimento o fato dessa tarefa encontrar dificuldades para ser potencializada no cotidiano. Entretanto, é preciso ter claro que a aplicabilidade da lei não pode ser o fim último do exercício profissional. Ressalta-se que, na pesquisa em questão, nenhum profissional menciona indica ações ou perspectivas para além da aplicabilidade da lei. Aquilo que é sua tarefa cotidiana já é suficiente para o seu exercício profissional. O cotidiano e suas necessidades imediatas é o palco principal do exercício profissional, que se constitui como um campo de sofrimento, frustração, decepção, cansaço, desânimo e autocomplacência. É necessário e urgente que o profissional compreenda que o caminho para pensar outra sociabilidade não pode ser construído dentro do espaço institucional, pois ele não viabiliza isso.

Imerso nessa rotina cotidiana o profissional não consegue pensar e articular de maneira plena nem mesmo o processo de planejamento que envolve também o diagnóstico, o monitoramento, o controle social e a avaliação. Ele não conta com espaço para fazer isso e não consegue articular todas essas questões no seu exercício profissional. Talvez essa carência seja um dos elementos que justifique a frustração dos profissionais, porque quem não diagnostica, planeja, monitora e avalia não consegue reconhecer o resultado do próprio trabalho. Não consegue reconhecer quais são os entraves que impedem que os direitos sociais sejam efetivados, sejam eles estruturais ou institucionais, muito menos, consegue visualizar qualquer possibilidade para além da instituição, para além dos direitos possíveis nos limites da sociedade capitalista.

Como o profissional, muitas vezes, não tem essa dimensão presente em seu exercício profissional, carrega o eterno peso da culpa por não efetivar, na prática, aquilo que a legislação prevê. Nem se menciona um exercício profissional que possa contribuir, de alguma maneira, para construir, junto com os demais trabalhadores, pistas que almejem uma

sociedade emancipada. Nesse sentido, o projeto ético político do assistente social não é conteúdo conhecido e dominado pelas participantes. Quem diz conhecer um pouco sobre o assunto sofre porque diz não conseguir efetivar o que prevê tal projeto.

Enquanto trabalhador assalariado, o assistente social não tem plena autonomia em seu exercício profissional, assim como nenhum dos trabalhadores têm. A autonomia profissional é relativa sim, no que concerne às condições de trabalho, estruturas e recursos, mas, em hipótese alguma, a autonomia relativa justifica a não criação de estratégias para enfrentar tais dificuldades ou somar forças aos seus pares. A autonomia relativa não coloca o profissional numa situação de inércia frente aos problemas cotidianos. Ela exige estudo, posicionamento, debate e recriação das ações nos espaços institucionais.

Nesse sentido, é preciso clarificar a compreensão de autonomia profissional, pois ainda não há essa clareza. Parece que a autonomia é compreendida como algo que será dado pelo espaço institucional na forma de condições favoráveis ao exercício profissional. E como isso não é dado, os profissionais sentem-se sem nenhuma autonomia para desenvolver seu exercício. O que não é claro para eles é que a autonomia é um processo de construção, de conquista de espaço e de mediação cotidiana. É preciso o posicionamento firme do profissional, a partir do conhecimento da realidade social (micro e macro), das políticas públicas (seus caminhos de acesso, suas legislações, seus recursos), das competências teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa da profissão. Mediante todo esse conhecimento articulado o profissional encontra e/ou constrói os caminhos da autonomia profissional, ainda que relativos e utópicos por vezes.

Por meio da pesquisa foi possível perceber como são vivenciadas as três dimensões do exercício profissional do assistente social: teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa. No exercício profissional se enfatiza a dimensão técnica: é preciso saber fazer. Aparecem, inclusive, críticas às unidades formativas que, segundo as participantes, não ensinam como fazer. De fato, existe contradição entre as unidades formativas; algumas enfatizam a teoria, outras a técnica, sendo que o ideal seria o equilíbrio entre as três dimensões. Trata-se do teorismo e do praticismo, de acordo com Santos (2010).

A dimensão teórica aparece de forma tímida e a dimensão ético-política não ultrapassa as brigas cotidianas com cunho personalista para efetivar os direitos sociais. Os profissionais, imersos na rotina e no imediato, não conseguem pensar e agir de forma estratégica para enfrentar os empecilhos cotidianos. Os profissionais ficam à mercê da vontade

política dos atores institucionais, principalmente dos gestores. Entretanto, é preciso ter consciência de que a fusão entre a teoria e a realidade social enfrentada não acontece sem um processo de mediações conscientes e concretas. Não se dá por osmose.

O profissional de Serviço Social é um sujeito que se sente solitário na região Centro Sul do Paraná, apesar de não o ser, pois empreende uma luta que é coletiva. É necessário que os profissionais se organizem enquanto categoria para que possam se fortalecer. A saída para todos os desafios que a profissão vem enfrentando é coletiva e não individual, como vem se apresentando na região. Nesse sentido, os assistentes sociais precisam auto reconhecer-se enquanto categoria de trabalhadores que possuem um projeto profissional. Assim, pela dimensão ético-política é preciso reconhecer quem são os aliados do Serviço Social, com que forças se pode contar, de que maneira a categoria pode se articular e somar forças em prol, não apenas da aplicação da lei e consecução dos direitos sociais, mas também (e principalmente) para o desenvolvimento de um exercício profissional competente e propositivo, retomando ou reforçando o protagonismo histórico dos assistentes sociais. Quando discutimos o protagonismo dos assistentes sociais no Estado do Paraná, percebemos que, no decorrer do tempo, houve esmorecimento por parte desses profissionais. É preciso retomar o protagonismo dos assistentes sociais para dar continuidade à trajetória histórica da Política de Assistência Social, assim como das políticas de combate à pobreza no Estado, apesar do contexto social, econômico e político vigente.

O principal potencial do exercício profissional para a garantia de direitos sociais na política de combate à pobreza é a movimentação de toda uma máquina estatal para atender à população que vive em situação de pobreza, o que não é pouca coisa. Apesar disso, o potencial é, não raro, apenas a busca pelo alcance do mínimo, do qual os profissionais têm plena consciência de que não é suficiente para atender às necessidades humanas básicas dos trabalhadores. Nesse processo, os assistentes sociais conseguem contornar as prerrogativas da lei que exclui boa parte dos sujeitos que precisam dos serviços, a vontade política dos gestores que, na maioria das vezes, querem trocar os serviços por votos, a falta de recursos humanos, financeiros e institucionais que dificultam a prestação de serviços com qualidade, além de suas próprias limitações humanas. Aliás, o assistente social é um trabalhador como outro qualquer, é um cidadão usuário das políticas públicas, mas carrega em si o compromisso ético de defender os seus pares e lutar pelos seus direitos. Parece que é necessário que o profissional retome a sua consciência de que é parte de uma classe social, ou melhor, é fundamental que o assistente social olhe

para o usuário como parte de uma classe social e não apenas como um usuário de política pública.

Na quarta seção identificamos e analisamos os principais elementos tensionadores do exercício profissional do assistente social nas políticas de combate à pobreza no Centro Sul do Estado do Paraná, descortinando, assim, os dois principais elementos: 1) a cultura política brasileira, forte e enraizada na região; 2) aspectos do ideário neoliberal que desmontam políticas públicas, enfraquecendo o poder do Estado e, consequentemente, negando os direitos sociais.

O *locus* do exercício profissional do assistente social são as instituições, lugar onde se expressa a luta de classes, que, muitas vezes, é traduzida nas e através das correlações de forças, expressando, também, características da cultura política brasileira, especialmente através da política partidária, que é o maior desafio que o profissional precisa enfrentar no cotidiano. Ao lado da política partidária aparece o clientelismo, o assistencialismo e a troca de favores como empecilhos para a efetivação das políticas públicas, principalmente no que tange às políticas de combate à pobreza. Quanto mais pobre é o município, mais as tendências da gestão se baseiam no assistencialismo, no tutelamento e no favor. A cultura política solidifica e legitima as condições de vulnerabilidade social e pobreza nos municípios pobres, consolidando o caráter de um país extremamente desigual, cujos benefícios, serviços, programas e projetos são usados para pagamento dos votos dos eleitores.

Destarte, foi possível perceber que quanto mais forte e conservadora a cultura política, mais intensa são as expressões da pobreza e menos eficientes as políticas de combate à pobreza; e, por conseguinte, mais tenso é o exercício profissional do assistente social. É necessário, pois, que os profissionais de Serviço Social aprendam a inverter as correlações de forças, no sentido de mudar a direção do exercício do poder, dentro daquilo que é possível para uma categoria profissional. Os mecanismos de controle social nas políticas públicas favorecem em muito isso, mas é preciso que os profissionais saibam utilizar esses mecanismos em prol do fortalecimento e da ampliação das políticas públicas.

Além disso, é preciso criar a cultura do direito para romper paulatinamente com a cultura do favor e da tutela. A luta dos assistentes sociais encontra-se frágil nesse aspecto. Teoricamente, pode-se dizer que o Serviço Social está avançado nesse sentido, porém, na prática cotidiana, na luta profissional (e não é qualquer luta), os profissionais gastam todas as suas energias físicas, psíquicas e espirituais para aplicar a lei no que se refere aos direitos sociais.

Defendemos, portanto, que é preciso somar forças, juntar-se a outros profissionais, assim como aos usuários (enquanto membros de uma mesma classe social) para empreender um processo de luta mais efetivo, com alcance social mais pleno. Todavia, é preciso ter claro que só a lei não dá conta de mudar uma cultura. A lei é letra morta enquanto não for transfigurada em prática e em alcance social. Sabe-se, contudo, da necessidade da profissão pensar em como poderia contribuir para construir uma nova cultura. É preciso sair do espaço do que é legal (lei), para pensar e agir de acordo com o que é justo (justiça). Portanto, é preciso ultrapassar os limites da lei. Essa resposta precisa ser construída coletivamente.

O ideário neoliberal veio e permanece como uma avalanche que enfraquece o Estado democrático de direito, suas políticas e o acesso aos direitos sociais. Um Estado enfraquecido para os interesses dos trabalhadores e forte para com os interesses do capital: eis o que temos. É um Estado que funciona como o comitê da burguesia, como disseram Marx e Engels (2008). E quando esse Estado é tomado por uma equipe que atua para responder às necessidades do capital (como está ocorrendo atualmente no Brasil) os direitos sociais são ameaçados de extinção. São anos da histórica luta dos trabalhadores escorrendo pelos ralos do conservadorismo, da antidemocracia e da ditadura do capital.

Na região Centro Sul do Estado do Paraná, aparecem elementos do neoliberalismo, como a cultura do possibilismo, ou seja, prestam-se apenas os serviços que são possíveis, enfatizando a fragmentação, a focalização e a seletividade das políticas públicas. Esse último elemento é o que mais desafia os profissionais em seu exercício profissional, pois eles precisam selecionar entre pessoas que têm direito e necessidades humanas básicas e aqueles que vão, de fato, acessar os direitos. Nesse sentido, o direito é apenas uma possibilidade ou uma mera expectativa, que, em muitos casos, é frustrada. A partir desses pressupostos, conclui-se que o Estado, por meio do neoliberalismo, busca atender às necessidades do grande capital.

Por incrível que pareça, não são os elementos do ideário neoliberal os mais perceptíveis pelos profissionais na região supramencionada, mas os elementos da cultura política. Esse é o retrato de uma região atrasada em relação às demais regiões do Paraná, onde os coronéis (de enxada, microfones e votos – antigos e novos) ainda são os donos do território e inimigos de profissionais que acreditam e defendem os direitos sociais, a cidadania e a democracia.

O assistente social é formado para construir a crítica do modo de produção capitalista e intervir nas expressões da Questão Social por ele



geradas, mantidas e legitimadas historicamente. O exercício profissional, enquanto um trabalho necessário no sistema capitalista, sofre as mesmas contradições que todos os trabalhadores. E nos limites do exercício profissional no espaço institucional, lugar de realização e legitimação do capital a profissão debate-se para alcançar patamares de democracia e cidadania em prol dos direitos sociais. Para isso, o profissional utiliza algumas estratégias que podem fortalecer esses valores, como o trabalho intersetorial e interdisciplinar.

No Estado do Paraná é histórico o protagonismo dos assistentes sociais na busca de implementar as políticas públicas através do Estado democrático de direito. E esses profissionais continuam sua luta em prol disso, utilizando suas competências e habilidades profissionais para fazer avançar as ações do Estado em prol das demandas dos trabalhadores. Essa tarefa é realizada em meio a conflitos gerados pelas relações de poder, com ênfase no poder político partidário que reina na região.

A conjuntura atual demonstra que, mais do que um ataque aos direitos dos trabalhadores, trata-se de um projeto de sociedade que está sendo reforçado pela via do Estado. É um projeto para salvaguardar a superexploração do capital ao trabalho, tendo em vista a própria manutenção da ordem. O capitalismo historicamente nunca foi favorável ao trabalho e tal conjuntura não é nada favorável aos trabalhadores, e, portanto, não é favorável a um exercício profissional propositivo. Ela coloca em xeque inclusive os direitos dos assistentes sociais, cuja luta já vem sendo há tempo a manutenção dos direitos e não a proposição deles.

É hora de somar forças, de retomar o protagonismo dos assistentes sociais a favor de uma luta coletiva na defesa dos trabalhadores, bem como dos anos de histórica luta na defesa de seus direitos. É preciso ir além dos espaços institucionais e buscar a unidade com a categoria profissional e também com os demais trabalhadores, apoiando-se, articulando-se e organizando-se para resistir aos ataques do capital. Além disso, é hora de unir forças e lutar pelo reconhecimento de que somos todos da mesma classe social, unindo-nos na defesa uns dos outros contra os ataques do grande capital pela via do Estado.

Portanto, assistentes sociais: uni-vos! Juntem-se aos trabalhadores, seus pares, e fortaleçam a luta, porque tempos difíceis estão aí, e mais difíceis ainda virão. Nas conhecidas e usuais palavras de Bertold Brecht, percebemos que ***“os que lutam um dia são bons; os que lutam muitos dias são muito bons; os que lutam anos são melhores ainda; porém, os que lutam toda uma vida são imprescindíveis”***. Logo, a luta é intrínseca à gênese do Serviço Social. E para que haja a garantia dos direitos sociais, efetivação do Estado democrático de direito (ainda que capitalista) e mais

igualdade para todos precisamos explicitar as mediações necessárias no campo do exercício profissional para demonstrar as articulações necessárias para viabilizar o atendimento das demandas colocadas pelos usuários e asseverar a proteção social. E, por fim, é preciso deixar claro a crítica às práticas patrimonialistas, clientelistas e burocráticas presentes no seu cotidiano profissional. Somente dessa forma poder-se-á construir uma análise e apresentar elementos para desvelá-los.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Yolanda Vieira de e BARBOSA, Anete das Dores. **Estudo dos Índices de Exclusão Social no Brasil: o caso Tocantins**. Madri, 2009. Disponível em <http://www.eumed.net/librosgratis/2009a/487/ESTUDO%20DO%20INDICE%20DE%20EXCLUSAO%20SOCIAL%20NO%20BRASIL%20INTRODUCAO.htm> Acesso dia 08 de abril de 2014;

ANDRADE, Rosemary Felipe de. **A saúde como direito: A percepção da “condicionalidade” da saúde pelos beneficiários do Programa Bolsa Família usuários do Programa Saúde da Família**. Dissertação defendida no Programa de Mestrado em Saúde Coletiva da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Santos, 2010;

ALAYÓN, Norberto. **Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** Tradução de Balkys Villalobos de Neto. São Paulo: Cortez, 1992;

ALVAREZ, Sônia E., DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo. **Introdução – O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos**. In.: ALVAREZ, Sônia E., DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (Orgs). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000;

AMARAL, Aline Diniz. **O papel do cadastro único no Plano Brasil sem Miséria**. In.: In.: MSD, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O Brasil Sem Miséria*. (Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão e Patrícia Vieira da Costa). Brasília, DF: MDS, 2014;

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In.: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs). *Pós Neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático*. 8ª Ed – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995;

ANDRADE, Edinara Terezinha de. **Democracia, Orçamento Participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e Blumenau/SC**. Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005;

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 7ª Ed. São

Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2000;

ARCARY, Valério. **As esquinas perigosas da história: situações revolucionárias em perspectivas marxistas**. São Paulo: Xamã, 2004;

ARREGUI, Carola C. e WANDERLEY, Mariangela B. **A vulnerabilidade social é atributo da pobreza?** In.: Revista Serviço Social & Sociedade (nº 97). São Paulo: Cortez, 2009;

AVELAR, Lúcia. **Participação política**. In.: AVELAR, Lucia & CINTRA, Antonio Octavio (org). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004;

BAPTISTA, Myrian Veras. **A ação profissional no cotidiano**. In.: MARTINELLI, Maria Lúcia, ON, Maria Lúcia Rodrigues e MUCHAIL, Salma Tannus (Orgs). O uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber. 2ª Ed – São Paulo: Cortez, 1998;

\_\_\_\_\_. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000;

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social e a construção dos direitos sociais**. In.: BAPTISTA, Myrian Veras e BATTINI, Odária (Org.). A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção do conhecimento. (v. 01). São Paulo: Veras, 2009;

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington: a visão neoliberal do problemas latino-americanos**. (Caderno Dívida Externa nº 06). São Paulo: PEDEX, 1994;

BATTINI, Odária (Org). **A política Pública da Assistência Social no Estado do Paraná: o sistema de descentralização e participativo da Assistência social: história, significado e instrumentação**. Curitiba: CIPEC, CPIHTS, 2003;

BATTINI, Odária. **O lugar da prática profissional no contexto das lutas dos assistentes sociais no Brasil**. In.: BAPTISTA, Myrian Veras; BATTINI, Odária (Orgs.). A Prática Profissional do Assistente Social: teoria, ação, construção do conhecimento. V. 1. São Paulo: Veras Editora, 2009a;

\_\_\_\_\_. **Atitude investigativa e prática profissional**. In.: BATTINI, Odária (Orgs.). A Prática Profissional do Assistente Social:

teoria, ação, construção do conhecimento. V. 1. São Paulo: Veras Editora, 2009b;

BETTO, Frei. **O Programa Fome Zero**. In.: In.: WERTHEIN, Jorge e NOLETO, Marlova Jovchelovitch (Orgs). *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília, DF: UNESCO, 2003;

BOSCHETTI, Ivanete. **A Seguridade Social na América Latina**. In.: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008;

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **O processo da pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais**. In.: *Emancipação*. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Departamento de Serviço Social. Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, v.1 nº 1, 2001;

\_\_\_\_\_. **A particularidade histórica da pesquisa em Serviço Social**. São Paulo: Editora Veras; Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, 2008;

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Os Benefícios Eventuais previstos na LOAS: o que são e como estão**. *Revista Serviço Social & Sociedade* (n. 106, p. 365-387, abr./jun). São Paulo: Cortez, 2011;

BRASIL, República Federativa. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília, DF, 1988;

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Brasília, DF, 1990;

\_\_\_\_\_. **Lei de nº 10.048 - Prioridades no atendimento à saúde**. Brasília, DF: Planalto, 2000;

\_\_\_\_\_. **Lei 8.742 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília, DF, 1993;

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995;

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004**. Brasília, DF: CNAS, 2004a;

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Pessoa com Deficiência – Decreto Federal de nº 5.296 de 02 de dezembro de 2004**. Brasília, DF: Planalto, 2004b;

\_\_\_\_\_. **HumanizaSUS: acolhimento com avaliação e classificação de risco: um paradigma ético-estético no fazer em saúde.** Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva, Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização. – Brasília: Ministério da Saúde, 2004c; Disponível em <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/acolhimento.pdf> Acesso dia 26 de agosto de 2016;

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005.** Brasília, DF: CNAS, 2005;

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS).** Brasília, DF: CNAS, 2007a;

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.307 de 14 de dezembro que dispõe sobre os Benefícios Eventuais.** Brasília, DF, 2007b;

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 3.077 que trata da organização da Assistência Social.** Brasília, DF, 2008;

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7053 que dispõe sobre a população em situação de rua.** Brasília, DF, 2009a;

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Humanização da Atenção e Gestão do SUS. Acolhimento e classificação de risco nos serviços de urgência.** Brasília: Ministério da Saúde, 2009b;

\_\_\_\_\_. **Lei 12.435 de 06 de julho de 2011. Lei que cria o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).** Brasília, DF, 2011a;

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 7.492 de 02 de junho que cria o Plano Brasil sem Miséria.** Brasília, DF, 2011b;

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do SUAS. (NOB/SUAS).** Brasília, DF, 2012a;

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012.** Brasília, DF: Conselho de Saúde, 2012b;

\_\_\_\_\_. **Plano Brasil Sem Miséria no seu município.** MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível no site <http://www.mds.gov.br/> Acesso dia 15 de fevereiro de 2013a. Brasília, DF, 2013a;

\_\_\_\_\_. **Informações sobre o Plano Brasil Sem Miséria.** MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. s/d. Disponíveis no site <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/busca-ativa> Acesso dia 15 de fevereiro de 2013b;

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 746.** Brasília, DF, 2016a;

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda Constitucional nº 241.** Brasília, DF, 2016b;

BRAZ, Marcelo. **Notas sobre o projeto ético político do Serviço Social.** Disponível em <http://www.funorte.com.br/files/servico-social/29.pdf>. Acesso dia 09 de fevereiro de 2015;

CABRAL, Paulo Guilherme Francisco, ONCALA, Andrea Arean, GAIVIZZO, Larisa Ho Bech e APOLONI, Renata Corrêa. **Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental.** In.: MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil Sem Miséria. (Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão e Patrícia Vieira da Costa). Brasília, DF: MDS, 2014;

CAMPELLO, Tereza e MELLO, Janine Mello. **O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos.** In.: MSD, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil Sem Miséria. (Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão e Patrícia Vieira da Costa). Brasília, DF: MDS, 2014;

CARDOSO, Priscila Fernanda Gonçalves. **A perspectiva emancipatória e o Serviço Social brasileiro.** In.: CARDOSO, Priscila Fernanda Gonçalves. Ética e Projetos Profissionais: os diferentes caminhos do serviço social no Brasil. Campinas, SP: Papel Social, 2013;

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social.** In.: CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Cotidiano: conhecimento e crítica. 8ª Ed – São Paulo: Cortez, 2010;

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro, pão ou aço.** 10ª Ed – São Paulo: Brasiliense, 1967;

CASTRO, Anna Maria de. **Fome um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro.** Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2003;

CEAS, Conselho Estadual da Assistência Social/PR. **Relatório de Gestão: Biênio 2003/2004 – 2005/2006**. Curitiba: CEAS/PR, 2006;

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Lei nº 8.662 – Lei de Regulamentação da Profissão**. Brasília, DF, CFESS, 1993a;

\_\_\_\_\_. **Resolução 273 de 13 de março**. Brasília, DF: CFESS, 1993b;

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 493 de 21 de agosto de 2006**. Brasília: DF, 2006;

\_\_\_\_\_. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na Política de Assistência social**. (Serie: Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais). Brasília, DF: CFESS, 2009;

\_\_\_\_\_. **Lei 12.317 de 27 de agosto de 2010 – Lei que altera a Lei 8.662 e coloca as 30 horas**. Brasília, DF: CFESS, 2010;

\_\_\_\_\_. **Esclarecimento sobre a implantação da jornada de 30 horas para assistentes sociais sem redução salarial**. Brasília, DF: CFESS, 2011. Disponível em <http://www.cfess.org.br/arquivos/manifestacaocfess30horas.pdf> Acesso dia 19 de maio de 2016;

CIPEC, Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas. **Estado e Política Pública de Assistência Social, Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social e Redes** - (V. I) – Curitiba: Cipecc, 2002;

CIT, Comissão Intergestores Tripartite. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Resolução nº 07 de 10 de setembro. Brasília, DF: CIT/MDS, 2009;

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº109, de 11 de novembro**. Brasília, DF: CNAS, 2009;

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS)**. Resolução nº 33 de 12 de dezembro. Brasília: DF: CNAS, 2012;

COELHO, Marilene. **Imediatividade na prática profissional do assistente social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013;



COLLIN, Denise Ratmann Arruda, MASSARANI, Valéria Maria de e MORENO, Ana Heloísa Viana Silva. **O Plano Brasil Sem Miséria e a contribuição da Política de Assistência Social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas.** In.: MSD, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil Sem Miséria. (Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão e Patrícia Vieira da Costa). Brasília, DF: MDS, 2014;

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil.** Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006;

\_\_\_\_\_. **Classes médias e as desigualdades sociais no Brasil.** In.: BARTEIT, Dawid Danilo (Org.). A “nova classe média” no Brasil como conceito e projeto político. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2013;

COSTA, Patrícia Vieira da et al. **A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria.** In.: MSD, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil Sem Miséria. (Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão e Patrícia Vieira da Costa). Brasília, DF: MDS, 2014;

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3ª Ed – São Paulo: Cortez, 2008;

\_\_\_\_\_. **Formulação de projeto de trabalho profissional.** In.: CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009;

COUTO, Berenice Rojas et al (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** 2ª Ed – São Paulo: Cortez, 2011;

EDUARDO, Gabriela Nogueira e SILVA, Hiago Trindade de Lira. **Questão social, política social e neodesenvolvimentismo: notas críticas.** In.: Revista Emancipação. (v. 14 nº 01 – p. 87-98). Universidade Estadual do Ponta Grossa (UEPG). Ponta Grossa: UEPG, 2014;

ELY, Fabiana Regina. **Serviço Social e interdisciplinaridade.** In.: Revista Katalysis. Aportes interdisciplinares e inclusão social. (v. 6 nº 01 – jan/jun). Revista do Programa de Pós Graduação em Serviço Social

da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, UFSC, 2003. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/213> Acesso dia 28 de abril de 2016;

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de doutorado em Ciências Sociais Econômicas – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 2005;

FALEIROS, Vicente de Paula. **Saber profissional e poder institucional**. São Paulo: Cortez, 1991;

\_\_\_\_\_. **Saber profissional e poder institucional**. 9ª Ed – São Paulo: Cortez, 2009;

\_\_\_\_\_. **Estratégias em serviço social**. 10ª Ed – São Paulo: Cortez, 2011;

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª Ed – V 01 e 02. Porto Alegre: Globo, 1979;

FERNANDES, Solange. **Estado e Política de Assistência Social: particularidades do trabalho do nos Centros de Referência de Assistência Social do Estado do Paraná**. Tese de Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008;

FERRARI, Rafael Martins. **O que são, afinal, redes de políticas públicas?** In.: Revista de Políticas Públicas e gestão governamental. Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESPP) – (v. 06 – nº 02 – juh/dez). Brasília, DF: ANESPP, 2007;

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011;

FILHO, Flávio Borges Botelho. **Para acabar com a fome**. In.: WERTHEIN, Jorge e NOLETO, Marlova Jovchelovitch (Orgs). **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília, DF: UNESCO, 2003;

FILHO, Antonio Claret Campos. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: Uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima**. Tese apresentada à Escola Nacional de

Saúde Pública Sergio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2007;

FONSECA, Ana. **A superação da Extrema Pobreza no Brasil e a centralidade da Política Pública de Assistência Social.** In.: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 8. Eixo 1. O SUAS e a erradicação da Extrema Pobreza n Brasil. Caderno de Textos. 1ª Versão. Conselho Nacional de Assistência Social, 2011;

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** (Tradutor Roberto Machado). 21ª Ed – Rio de Janeiro: Graal, 1979;

FOWLER, Marcos Bittencourt. **A constitucionalização da Assistência Social: contexto legislativo e tendências.** In.: BATTINI, Odária (Org). Assistência Social: constitucionalização representação pratica. São Paulo: Editora Veras, 1998;

FREITAS, Marcos Luis de. **Programa Bolsa Família e contrapartida educacional: análise da frequência, evasão e progressão escolar dos alunos da educação básica no município de Restinga.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro Universitário Moura Lacerda de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, SP, 2010;

FREIRE, Sheyla Paiter. **Intersetorialidade e Condicionais no Programa Bolsa Família: a gestão estatal da pobreza através de dispositivos estratégicos.** Dissertação defendida no Centro de Filosofia e Ciências Humanas e Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2010;

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª Ed – São Paulo: Atlas, 2011;

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: Movimentos Sociais, Ongs e redes solidárias.** (Coleção Questões da nossa época; v.123). São Paulo: Cortez, 2005;

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais do século XXI: antigos e novos atores sociais.** 3ª Ed. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2007;

GOMES, Romeu. **A análise de dados em pesquisa qualitativa.** In.: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 23ª Ed – Petrópolis, RJ: Vozes, 1994;

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere** (v. 01). 5ª Ed – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011;

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. (Tradução de Carlos Nelson Coutinho e Leandro Konder). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972;

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998;

\_\_\_\_\_. **As dimensões Ético-Políticas e Teórico-Metodológicas no Serviço Social contemporâneo**. In.: MOTA, Ana Elizabete (el al) (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006;

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007;

IANNI, Octávio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru, SP: EDUSC, 2004;

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Leituras regionais: Mesorregião Geográfica Centro-Sul Paranaense**. Curitiba: IPARDES: BRDE, 2004;

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **2012: Desenvolvimento inclusivo sustentável?** (Comunicado do IPEA nº 158). IPEA, 2012. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/121218\\_comunicadoipea158.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/121218_comunicadoipea158.pdf) Acesso dia 29 de julho de 2014;

IVO, Anete Brito Leal. **A reconversão da Questão Social e a Retórica da Pobreza nos anos 1990**. In.: CIMADAMORE, Alberto; DEAN, Hartley e SIQUEIRA, Jorge (Orgs.). **A Pobreza do Estado: Reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. 1ª Ed – Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLASCO, 2006 p.61-86;

\_\_\_\_\_. **Viver por um fio: pobreza e política social**. (Trabalho & Contemporaneidade). São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008;

JUNIOR, Newton N. Gomes e PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual**. In.: Revista Argumentum (v. 5, nº 1, p. 50-65, jan/jun). Vitória, ES, 2013;

KOUMROUYAN, Elza. **A pesquisa do indizível: a escuta do outro.** In.: MARTINELLI, Maria Lucia (Org.). Pesquisa qualitativa: um desafio instigante. São Paulo: Veras Editora, 1999;

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997;

LEHER, Roberto. **Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia.** In.: MOTA, Ana Elizabete (Org.). Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012;

LEMONS, José de Jesus Sousa. **Mapa da exclusão social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre.** 2ª Ed – Revisada e Atualizada. Fortaleza, 2007. Disponível em <http://www.lemos.pro.br/admin/livros/124110130449f9b3f878008.pdf>. Acesso dia 02 de abril de 2014;

LESSA, Sergio. **Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo.** São Paulo: Cortez, 2007;

LEWGOY, Alzira Maria Baptista e SILVEIRA, Esalba Maria Carvalho. **A entrevista nos processos de trabalho do assistente social.** In.: Revista Textos & Contextos (v. 06 nº 02 – jul/dez. p. 233-251). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: PUCRS, 2007; Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/fass/article/view/2315> Acesso dia 25 de abril de 2016;

LOAS, Lei Orgânica de Assistência Social. **Lei 8. 742.** Brasília, DF, 1993;

LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia. **Rupturas moleculares emancipatórias: a potencialidade da prática do Serviço Social.** Tese de Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: 2005;

\_\_\_\_\_. **Emancipação e Serviço Social: a potencialidade da prática profissional.** Ponta Grossa: UEPG, 2011;

MAGALHÃES, Selma Marques. **Avaliação e linguagem: relatórios, laudos e pareceres.** 2ª Ed –São Paulo: Veras; Lisboa: CPIHTS, 2006;

MARTINELLI, Maria Lúcia. (org.) **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio.** São Paulo: Editora Veras, 1999;

\_\_\_\_\_. **Sentido e direcionalidade da ação profissional: projeto ético político em serviço social.** In.: BAPTISTA, Myrian Veras; BATTINI, Odária (Orgs.). *A Prática Profissional do Assistente Social: teoria, ação, construção do conhecimento.* V. 1. São Paulo: Veras Editora, 2009;

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de Sociologia da Historia Lenta.** São Paulo: Hucitec, 1994;

\_\_\_\_\_. **A sociabilidade do homem simples: cotidiano, história na modernidade anômala.** São Paulo: Hucitec, 2000;

\_\_\_\_\_. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais.** 3ª Ed – Petrópolis, RJ: Vozes, 2008;

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** (Coleção Obra-Prima de cada autor). 2ª Ed – São Paulo: Martin Claret, 2008;

MARX, Karl. **O Capital – Crítica da economia política V. I.** (Coleção Os Economistas – Tradução Regis Barboza e Flávio R. Kothe). São Paulo: Abril Cultural, 1983;

\_\_\_\_\_. **O Capital – Crítica da economia política V. II.** (Coleção Os Economistas – Tradução Regis Barboza e Flávio R. Kothe). São Paulo: Abril Cultural, 1984;

\_\_\_\_\_. **A questão judaica.** São Paulo: Expressão Popular, 2009;

\_\_\_\_\_. **Crítica da filosofia do direito de Hegel.** (Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus; [supervisão e notas Marcelo Backes]). - [2.ed revista]. - São Paulo: Boitempo, 2010;

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientação Técnica para o Centro de Referência de Assistência Social** (Versão preliminar) – Brasília, 2006;

\_\_\_\_\_. **SUA S: Configurando os Eixos de Mudança.** (Capacita SUAS v. 01). Brasília, DF: MDS, 2008;

\_\_\_\_\_. **Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado para**

**População em Situação de Rua – Centro Pop.** (SUAS e População em Situação de Rua v. III). Brasília, DF: MDS, 2011a;

---

**Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).** Brasília, DF: MDS, 2011b;

---

**Cartilha Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social.** Brasília, DF: MDS, 2012;

---

**Orientações técnicas sobre o PAIF. O serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** (v. 01 – 1ª Ed). Brasília: DF: MDS, 2012;

---

**Plano Brasil Sem Miséria no seu município.** Disponível no site [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/cartilha-encontro-prefeitos-final-18022013.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cartilha-encontro-prefeitos-final-18022013.pdf) Acesso dia 18 de agosto de 2016. Brasília, DF, 2013a;

---

**Plano Brasil Sem Miséria no seu município.** Disponível no site [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/cartilha-encontro-prefeitos-final-18022013.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cartilha-encontro-prefeitos-final-18022013.pdf) Acesso dia 18 de agosto de 2016. Brasília, DF, 2013;

---

**Curso de Introdução à Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS.** Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016;

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** 3ª Ed – São Paulo: Cortez, 2008;

MÉSZAROS, Istvan. **A crise estrutural do capital.** São Paulo: Boitempo, 2011;

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 5ª ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1998;

---

**Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social.** In.: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.).

Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 23ª Ed – Petrópolis, RJ: Vozes, 2004;

\_\_\_\_\_. **Disciplinaridade, interdisciplinaridade e complexidade.** In.: Revista Emancipação (v. 10 nº 02 – p. 435-442). Revista do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Ponta Grossa: UEPG, 2010; Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/issue/view/175/showToc> Acesso dia 28 de abril de 2016;

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** 4ª Ed – São Paulo: Cortez, 2007;

\_\_\_\_\_. **A natureza do Serviço Social: um ensaio sobre a sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução.** 2ª Ed – São Paulo: Cortez, 2009;

MOROZINI, Fernando. **Cenário Econômico e Microeconomia em Guarapuava.** In.: <http://www.webartigos.com/articles/38664/1/Cenario-Economico-e-microeconomia-em-Guarapuava/pagina1.html#ixzz0t8BMDybw> (Publicado em 25/05/2010), acesso em 08/07/2010;

MOTA, Ana Elizabete. **O fetiche da Assistência Social (Apresentação).** In.: MOTA, Ana Elizabete (Org.). O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008;

MOURA, Reidy Rolim de. **Estruturas de oportunidades políticas e aprendizado democrático – o associativismo de Bairro em Blumenau (1994-2009).** Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009;

MUNHOZ, Divanir Eulália Naréssi. **O desafio do cotidiano: o enfrentamento da contradição.** São Paulo: Pontifícia Universidade de São Paulo, 1996. (Tese de Doutorado em Serviço Social);

\_\_\_\_\_. **Entre a universalidade da teoria e a singularidade dos fenômenos: enfrentando o desafio de conhecer a realidade.** In.: Revista Emancipação (v. 6 nº 1 – p. 25-40). Ponta Grossa: UEPG, 2006. Disponível em



file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/70-254-1-PB.pdf Acesso dia 19 de março de 2015;

\_\_\_\_\_. **Da multi à interdisciplinaridade: a sabedoria no percurso da construção do conhecimento.** In.: Revista Ideação do Centro de Educação e Letras. (v. 10 nº 01 – 1º semestre). Revista da Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Fóz do Iguaçu: UNIOESTE, 2008; Disponível em <http://e-revista.unioeste.br/index.php/ideacao/issue/view/347> Acesso dia 28 de abril de 2016;

MUSTAFÁ, Patrícia Soraya. **A crise do capital, o desastre social e a orientação teórico-metodológica das políticas sociais.** In.: Revista Temporalis (nº 29, jan-jun). Brasília, DF: ABEPSS, 2015;

NAZARETH, E. R.. **Mediação o Conflito e a Solução.** São Paulo: Editora Arte Pau Brasil, 2009;

NETO, Jonas José de Matos. **O Coronel do Povo: um estudo das representações sociais da população do município de Pão de Açúcar/AL sobre o político Alísio Maia (1952-1994).** In.: Revista História e História disponível em <http://www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=professores&id=76>, texto publicado em 07/07/2009;

NETO, Otávio Cruz. **O trabalho de campo descoberta e criação.** In.: MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 10º ed. Petrópolis, R.J: Vozes, 1994;

NETTO, José de Paulo. **A construção do projeto ético político do Serviço Social.** In.: MOTA, Ana Elizabete et al. Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: ABEPSS e Organização Pan-Americana de Saúde, 2006. Disponível em [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/inicio.htm](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/inicio.htm) Acesso dia 09 de fevereiro de 2015;

NETTO, José de Paulo e BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução.** (Biblioteca Básica do Serviço Social v. 1). São Paulo: Cortez, 2007 (p. 54-65);

NETTO, José de Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64.** 10ª Ed – São Paulo: Cortez, 2007;

\_\_\_\_\_. **Para a crítica da vida cotidiana.** In.:

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Cotidiano: conhecimento e crítica. 8ª Ed – São Paulo: Cortez, 2010;

\_\_\_\_\_. **Capitalismo monopolista e Serviço Social.** 8ª

Ed – São Paulo: Cortez, 2011a;

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do método de Marx.**

São Paulo: Expressão Popular, 2011b;

\_\_\_\_\_. **Uma face contemporânea da barbárie.** In.:

Revista Novos Rumos (v. 50, nº 01 – jan/jun). Marília: UNESP, 2013; Disponível em

<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/issue/view/249> Acesso dia 27 de julho de 2015;

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005;

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de Oliveira. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais.** São Paulo: Cortez, 2003;

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. **O silêncio das genealogias: classe dominante e Estado do Paraná (1853-1930).** Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2000. Disponível em <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2011/11/Oliveira-Genealogias-Paran%C3%A1-Unicamp.pdf> Acesso dia 02 de abril de 2014;

ON, Maria Lúcia Rodrigues. **O Serviço Social e a perspectiva interdisciplinar.** In.: MARTINELLI, Maria Lúcia, ON, Maria Lucia Rodrigues e MUCHAIL, Salma Tannus (Orgs). O uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber. 2ª Ed – São Paulo: Cortez, 1998;

PAIVA, Valéria Fonseca de. **Programa Bolsa Família: uma avaliação do perfil socioeconômico e das condicionalidades da saúde com famílias da Ceilândia/DF.** Dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana do Departamento de Nutrição da Universidade de Brasília (UnB). Brasília, DF, 2007;

PARANÁ, Governo do Estado. **Lei 11.362 de 12 de abril de 1996 – Institui o Fundo Estadual de Assistência Social.** Curitiba, Paraná, 1996;

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Congemas-PR.** Curitiba: PR, 2001; Disponível em <http://www.cogemas.pr.gov.br/arquivos/File/Estatuto.pdf> Acesso dia 15 de abril de 2016;

\_\_\_\_\_. **Família Paranaense: uma nova vida começa aqui.** Curitiba, PR, 2012;

\_\_\_\_\_. **Lei 17.734/13 de 29 de outubro de 2013 - Cria o Programa Família Paranaense.** Curitiba: Paraná, 2013a;

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.568/13 de 06 de dezembro de 2013.** Curitiba: Paraná, 2013b;

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 11.346/14 de 16 de junho de 2014.** Curitiba: Paraná, 2014;

PEREIRA, Camila Potyara. **A pobreza, suas caudas e interpretações: destaque ao caso brasileiro.** In.: Revista Ser Social. (nº 18, p.229-252 – jan/jun). Brasília, 2006;

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 5ª Ed – São Paulo: Cortez, 2008;

PNAS, Política Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 145.** Brasília, DF, 2004;

POLETTTO, Ivo. **Necessidades humanas e da Terra versus necessidades do capital.**In.: BARTEIT, Dawid Danilo (Org.). A “nova classe média” no Brasil como conceito e projeto político. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2013;

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social.** 4ª Ed – São Paulo: Cortez, 2007;

PORTO, Liliana, SALLES, Jefferson de Oliveira e MARQUES, Sônia Maria dos Santos (Org.). **Memórias dos povos do campo do Paraná – Centro Sul.** Curitiba: ITCG, 2013;

PRATES, Angela Maria Moura Costa. **Os impasses para a implementação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Guarapuava – PR.** Dissertação apresentada ao Programa de

Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Ponta Grossa, UEPG, 2011;

\_\_\_\_\_. **O Programa Bolsa Família (PBF) e o debate sobre as condicionalidades.** In.: Revista Composição – Revista de Ciências Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (nº 13, ano 07 – dez). Campo Grande, MS: a Universidade, 2013; Disponível em <http://www.revistacomposicao.ufms.br/index.php>;

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1989;

RODRIGUES, Aline Andrade et al. **Teleologia e autonomia: estratégias do exercício profissional do assistente social em Santa Catarina.** In.: In.: FAGUNDES, Helenara Silveira e SAMPAIO, Simone Sobral (Orgs). Serviço Social, Questão Social e Direitos Humanos. (v. 01). Florianópolis: Ed da UFSC, 2014;

SALAMA, Pierre e DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza: economia política e distribuição de renda.** Rio de Janeiro: Garamond, 1999;

SANÉ, Pierre. **Pobreza, a próxima fronteira na luta pelos direitos humanos.** In.: WERCHEIN, Jorge e NOLETO, Marlova Jovchelovitch (Orgs). Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2013; Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf> Acesso dia 02 de março de 2014;

SANTOS, Cláudia Mônica dos. **Na prática a teoria é outra? Mitos e dilemas na relação entre teoria, prática, instrumentos e técnicas no Serviço Social.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010;

SANTOS, Francisco D. Alpendre dos. **Neo-coronelismo, enxada e urna eletrônica: ensaio histórico de cooptação patrimonialista do Estado burocrata brasileiro e suas consequências concretas no processo democrático-material nacional contemporâneo.** Dissertação de mestrado apresentada ao Centro Universitário Franciscano do Paraná (UniFAE). Curitiba, 2007;

SARMENTO, Hélder Boska de Moraes. **Instrumentos e técnicas em Serviço Social: elementos para uma rediscussão.** Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC/SP, 1994;

\_\_\_\_\_. **O debate contemporâneo sobre a intervenção profissional.** In.: FAGUNDES, Helenara Silveira e SAMPAIO, Simone Sobral (Orgs). Serviço Social, Questão Social e Direitos Humanos. (v. 01). Florianópolis: Ed da UFSC, 2014;

\_\_\_\_\_. **O instrumental técnico em Serviço Social: alguns apontamentos sobre o relacionamento.** In.: LAVAROTTI, Cleide e COSTA, Dorival (Orgs.). Instrumentos técnico-operativos no Serviço Social: um debate necessário. Ponta Grossa: Estúdio Texto, 2016;

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “desordem”: mistificação dos direitos sociais e da cidadania.** 2ª Ed – São Paulo: Cortez, 2003;

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004;

SEN, Amartya. **Pobreza como privação de capacidades.** In.: SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia de Letras, 2000;

SENE, Roberto Revelino. **Caso Paiol de Telhas: uma história dos descendentes de negros escravizados frente à expropriação de terras em Guarapuava – PR.** Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. Ponta Grossa, UEPG, 2008;

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 23ª Ed – São Paulo: Cortez, 2007;

SILVA, José Fernando Siqueira da. **Serviço Social: resistência e emancipação?** São Paulo: Cortez, 2013;

SILVA, José Graziano da. **O combate à fome no Brasil.** In.: WERTHEIN, Jorge e NOLETO, Marlova Jovchelovitch (Orgs). Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília, DF: UNESCO, 2003;

SILVA, Marcela Mary da. **A materialização do Projeto Ético-Político do Serviço Social: um convite à reflexão sobre o Projeto Ético-Político do Serviço Social brasileiro.** Campinas, SP: Papel Social, 2012;

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Introdução**. In.: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001;

SILVA, Maria Ozanira da Silva, YAZBEK, Maria Carmelita e GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004;

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord.). **O Serviço Social e o popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura**. 4ª E – São Paulo: Cortez, 2007;

SILVEIRA, Juciméri Isolda e BATTINI, Odária. **Assistência social no Paraná: marcos e modos**. In.: BATTINI, Odária (Org). Política Pública da Assistência Social no Estado do Paraná: Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social história significado e instrumentação. Curitiba: CIPEC; CPIHTS, 2003;

SIMÕES, Carlos. **Teoria & crítica dos direitos sociais: o Estado Social e o Estado Democrático de direito**. São Paulo: Cortez, 2013;

SIQUEIRA, Luana Souza. **Desenvolvimento e pobreza: uma análise crítica**. In.: Revista Temporalis (ano 12, nº24, p. 353-384, jul/dez). Brasília, DF, 2012;

\_\_\_\_\_. **Pobreza e Serviço Social: diferentes concepções e compromissos políticos**. São Paulo: Cortez, 2013;

SIQUEIRA, Rosângela Bujokas de. **Conselhos de política e participação democrática: análise dos setores saúde e assistência social em Ponta Grossa – PR**. Dissertação de mestrado defendida no Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Ponta Grossa: UEPG, 2006;

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003;

SOARES, Marcos Antônio Tavares e COSTA, Andréa Braz da. **Contradições acerca da redução da desigualdade social no Brasil**. In.: Revista Argumentum (ano 3. V. 01, p. 157-170 – jan/jun). Vitória, ES, 2011;

SOTO, Silvia Fernández. **El concepto de pobreza em La teoria marxista**. In.: Revista Serviço Social & Sociedade. Revista

Quadrimestral de Serviço Social. Ano XXIV – nº 73, março – p. 5-22.  
São Paulo: Cortez, 2003;

SOUZA, Charles Toniolo de. **A prática do assistente social: conhecimento, instrumentalidade e intervenção profissional.** In.: Revista Emancipação (v. 08 – nº 01 – p. 119-132). Ponta Grossa: UEPG, 2008;

SOUZA, Jessé. **A invisibilidade da luta de classes ou a cegueira do economicismo.** In.: BARTELI, Dawid Danilo (Org). A “Nova Classe Média” no Brasil como Conceito e Projeto Político. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013;

SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Participação e controle social.**In.: SALES, Mione Apolinário (et al). Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. 4ª Ed – São Paulo: Cortez, 2009;

SPOSATI, Aldaíza et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise.** 6ª Ed – São Paulo: Cortez, 1995;

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social no governo Fernando Henrique Cardoso.** Revista Serviço Social & Sociedade nº 47. São Paulo: Cortez, 1995;

\_\_\_\_\_. **Prefácio.** In.: TORRES, Iraíldes Caldas. As primeiras damas e a Assistência Social: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002;

\_\_\_\_\_. **Modelo brasileiro de proteção social na contributiva: concepções fundantes.** In.: MSD, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2009;

STECA, Lucinéia Cunha e FLORES, Mariléia Dias. **Histórias do Paraná: do século XVI à década de 1950.** Londrina: UEL, 2002;

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórica conceitual).** In.: Revista Serviço Social & Sociedade – Descentralização, cidadania, participação – nº 54, Ano XVIII, São Paulo: Cortez, 1997;

\_\_\_\_\_. **A descentralização político administrativa na Assistência Social.** In.: Revista Serviço Social & Sociedade – Espaço público, cidadania, terceiro setor – nº 59 Ano XX. São Paulo: Cortez, 1999;

\_\_\_\_\_. **Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais.** In.: Revista Ser Social (nº 18, p.79-125, jan-jun). Brasília, DF, 2006;

**SUAS, Sistema Único de Assistência Social.** MPAS, Brasília – DF: 2005;

TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza. **Introdução.** In.: COELHO, Maria Francisca Pinheiro, TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza e RODRIGUES, Monica (Orgs). Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010;

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** In.: DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002;

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in) visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho.** São Paulo: Cortez, 2004;

\_\_\_\_\_. **Acumulação, trabalho e desigualdades sociais.** In.: CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009;

TEIXEIRA, Ricardo Rodrigues. **O acolhimento em um serviço de saúde entendido como uma rede de conversações.** In.: PINHEIRO, R.; MATTOS, R.A. Construção da Integralidade: cotidiano, saberes e práticas em saúde. Rio de Janeiro: HUCITEC, 2003;

TEMBIL, Márcia. **Em busca da cidade moderna: Guarapuava... recompondo histórias, tecendo memórias.** Guarapuava, UNICENTRO, 2007;

TONET, Ivo. **Educação, cidadania e emancipação humana.** Ijuí: Unijuí, 2005. Disponível em [http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/EDUCACAO\\_CIDADANIA\\_E\\_EMANCIPACAO\\_HUMANA.pdf](http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/EDUCACAO_CIDADANIA_E_EMANCIPACAO_HUMANA.pdf) Acesso dia 01 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Trabalho associado e revolução proletária.** Maceió, 2010. Disponível em [http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/TRABALHO\\_ASSOCIADO\\_R\\_EVOLUCAO\\_PROLETARIA.pdf](http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/TRABALHO_ASSOCIADO_R_EVOLUCAO_PROLETARIA.pdf) Acesso dia 01 de fevereiro de 2015;



TRINDADE, Rosa Lúcia Prêdes. **Ações profissionais, procedimentos e instrumentos no trabalho dos assistentes sociais nas políticas sociais.** In.: SANTOS, Cláudia Mônica dos, BACKX, Sheila e GUERRA, Yolanda (Orgs.). *A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos.* Juiz de Fora: Editora UFJF, 2012;

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2008;

TUMELERO, Silvana Marta e NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Estratégias da ação intersectorial nas políticas públicas.** In.: In.: FAGUNDES, Helenara Silveira e SAMPAIO, Simone Sobral (Orgs.). *Serviço Social, Questão Social e Direitos Humanos.* (v. 01). Florianópolis: Ed da UFSC, 2014;

VASCONCELOS, Ana Maria de. **A/O assistente social na luta de classes: projeto profissional e mediações teórico-práticas.** São Paulo: Cortez, 2015;

VASCONCELOS, C. E. de. **Educação para a Paz.** Relações Interpessoais e Mediação de Conflitos. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006;

VIANA, Ana Luiza d'Ávila e LEVCOVITZ, Eduardo (Orgs.). **Proteção social: introduzindo o debate.** In.: VIANA, Ana Luiza d'Ávila, Elias, Paulo Eduardo M. e IBÁÑEZ, Nelson. *Proteção social: dilemas e desafios.* São Paulo: Hucitec, 2005;

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Voz, alívio e oportunidade ou a política social de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou abordagem discutível?** Revista Em Pauta. Dossiê: Estado e Política Social. (v. 06, nº 23 – julho). Revista de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ, 2009;

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **Os sujeitos sociais em questão.** Revista Serviço Social & Sociedade, nº 40, ano XIII. São Paulo: Cortez, 1992.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** 4ª Ed – São Paulo: Cortez, 2003;

\_\_\_\_\_. **O Programa Fome Zero das políticas sociais.** Revista São Paulo em Perspectiva (nº 18 v. 02, p. 104-112). São Paulo, 2004. Disponível em

<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a11v18n2.pdf> Acesso dia 10 de novembro de 2015;

\_\_\_\_\_. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** In.: Serviço Social & Sociedade, nº. 110. São Paulo: Cortez, 2012. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0101-662820120002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-662820120002&lng=pt&nrm=iso).

## **APÊNDICE**

## APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ANÁLISE DOCUMENTAL

## 1. Inclusão produtiva

## 1.1 – Urbana:

Quantas pessoas são acompanhadas pelo Plano Brasil sem Miséria no Espaço Urbano?

O município está realizando cursos de **Qualificação profissional**?

☐ sim     ☐ não.

Se sim, quais cursos?

O município apoia o **Microempreendedor individual**?

☐ Sim   ☐ não.

Se sim, em que áreas?

O município oferece o serviço de Assistência Técnica via SEBRAE:

☐ Sim   ☐ Não

O município executa **Programas de Economia Solidária**?

☐ **sim**     ☐ **não.**

Quais produtos são vendidos?

Possui assistência técnica e acompanhamento para a comercialização? [

] Sim [   ] Não.

Outras ações:

O município possui **Cooperativa de catadores de materiais recicláveis**? ☐ **sim**     ☐ **não.**

Se sim, quantas pessoas são cooperadas?

O município oferece qualificação para os catadores de materiais recicláveis? ☐ Sim   ☐ Não.

O município possui outros programas/projetos de geração de trabalho e renda? ☐ sim   ☐ não. Se sim, quais?

## 1.2 – Rural:

Quantas famílias são acompanhadas pelo Plano Brasil sem Miséria no Espaço Rural?

Quantos técnicos do ensino superior acompanham as famílias?

Quantos técnicos do ensino médio acompanham as famílias?

Quantas famílias possuem incentivo financeiro para fomento e sementes?

Qual é o valor mínimo que cada família recebe?

**[ ] Programa Água para Todos.**

Quantas famílias foram contempladas por cisternas?

Quantas famílias foram contempladas com sistemas simplificados coletivos de água?

Quantas famílias foram contempladas por sistemas de água voltados para a produção?

**2. Garantia de renda**

Quantas pessoas estão cadastradas no Cadastro Único do Sistema Único de Assistência Social (CADÚNICO):

Quantas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família:

Quantas pessoas são beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (PBC) na modalidade pessoa idosa?

Quantas pessoas são beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (PBC) na modalidade pessoa com deficiência?

Quantas dessas pessoas acessam a modalidade PBC na Escola?

Quantas crianças e adolescentes são atendidos pelo Brasil Carinhoso?

**3. Acesso aos serviços**

Quantas pessoas recebem alimentos adquiridos pelo Programa de Aquisição de Alimentos?

O município possui cozinhas comunitárias? [ ] sim [ ] não

Se sim, quantas cozinhas?

Quantas pessoas atende?

Quantos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) o município possui?

Quantos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) o município possui?

**4. Busca ativa**

Quantas pessoas foram incluídas no CADÚNICO desde 2011, através do processo de Busca ativa?

Quantas pessoas dessas acima mencionada foram incluídas no Bolsa Família:

Quantas pessoas dessas acima mencionada foram incluídas no Bolsa Verde:

Quantas pessoas dessas acima mencionada foram incluídas no Fomento a Atividades Produtivas:

Quantas pessoas dessas acima mencionada foram incluídas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil:

Quantas pessoas dessas acima mencionada foram incluídas no Benefício de Prestação Continuada:

## 5. Recursos

Qual é o valor repassado pelo Governo Federal para o município para a execução do Plano Brasil Sem Miséria?

Qual é o valor repassado pelo Governo Estadual para o município para a execução do Plano Brasil Sem Miséria?

## 6. Gestão do trabalho no Plano Brasil sem Miséria

Quantas pessoas atuam no município com as ações do Plano Brasil sem Miséria?

Em quais secretarias estão lotados os profissionais que trabalham com as ações do Plano Brasil sem Miséria?

A partir de 2011, quando se teve início a execução do Plano Brasil sem Miséria, o órgão gestor promoveu concurso público para contratação de quadro de pessoal?

Quantas pessoas foram incluídas nas equipes técnicas que trabalham na execução do Plano Brasil sem Miséria?

## 7. Parcerias

Para a execução das ações do Plano Brasil sem Miséria o município possui parcerias? Se sim com quem?

## 8. Controle Social

As decisões, monitoramento e avaliação das ações do Plano Brasil sem Miséria passa por qual conselho?

## APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO SOBRE AS CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL

**PÚBLICO:** Assistentes Sociais que realizam as ações do Plano Brasil sem Miséria através do SUAS

### 1. IDENTIFICAÇÃO:

1.1. Idade: \_\_\_\_\_

1.2. Gênero: ☐ feminino ☐ masculino.

### 2. FORMAÇÃO PROFISSIONAL

3.1. Há quanto tempo é formado?

☐ Formado em Serviço Social há menos de 03 anos;

☐ Formado em Serviço Social entre 03 e 06 anos;

☐ Formado em Serviço Social entre 06 e 09 anos;

☐ Formado em Serviço Social há mais de 09 anos.

3.2. Onde foi formado em Serviço Social?

☐ Instituição pública presencial;

☐ Instituição pública à distância;

☐ Instituição particular presencial;

☐ Instituição particular à distância.

3.3. Possui outra graduação? ☐ sim ☐ Não. Se sim, qual?

3.4. Possui formação em pós graduação?

☐ Especialização. Em que? \_\_\_\_\_

☐ Mestrado. Em que? \_\_\_\_\_

☐ Doutorado. Em que? \_\_\_\_\_

3.5. Quando você estuda os documentos institucionais (legislações etc....)?

☐ durante o horário de trabalho na instituição;

☐ leva os documentos e/ou legislações para estudar em casa.

3.6. Você continua a sua formação profissional por meio de leituras de livros/textos acadêmicos? ☐ sim ☐ não.

3.6.1. Se você não continua estudando, porque:

- ☐ não tenho tempo para estudar;
- ☐ preciso dar conta de estudar as legislações da política em que atuo, pois mudam constantemente;
- ☐ acho que o estudo foi suficiente no período de graduação;
- ☐ os livros/textos acadêmicos não contribuem muito para a prática profissional cotidiana;
- ☐ não possuo acesso aos livros e textos acadêmicos atualizados.

### **3. CONDIÇÕES DE TRABALHO**

#### **4.1. Qual é a sua situação contratual?**

- ☐ Concursado
- ☐ Contratado com registro em carteira;
- ☐ Contratado sem registro em carteira;
- ☐ Outra. Qual? \_\_\_\_\_

#### **4.2. Como foi contratado na instituição?**

- ☐ Através do concurso público;
- ☐ Através de indicação;
- ☐ Foi selecionado por meio de pregão eletrônico;
- ☐ Através de teste seletivo;
- ☐ Outra. Qual? \_\_\_\_\_

#### **4.3. Suas atividades profissionais são desenvolvidas em:**

- ☐ apenas uma instituição;
- ☐ em duas instituições diferentes;
- ☐ em mais que duas instituições diferentes.

#### **4.4. Quantas horas você trabalha por semana?**

- ☐ 20 horas semanais;
- ☐ 30 horas semanais;
- ☐ 40 horas semanais;
- ☐ mais que 40 horas semanais.

#### **4.5. Direitos previdenciários: você contribui com a Previdência Social?**

- ☐ Sim    ☐ não

Sua contribuição é:

- ☐ descontada de seu salário (em folha ou não);
- ☐ autônoma.

#### **4.6. Qual é a sua função enquanto assistente social da instituição?**

- ☐ membro da equipe de trabalho;



- ☐ coordenador da equipe;
- ☐ gestor da política de assistência social;
- ☐ coordenador da proteção social básica;
- ☐ coordenador da proteção social especial;
- ☐ outro: \_\_\_\_\_

4.7.A sua instituição realiza Planejamento de suas ações?

- ☐ sim    ☐ não.

4.7.1. O planejamento das ações é realizado de que forma?

- ☐ por uma equipe multiprofissional geral da instituição;
- ☐ pelas equipes de cada CRAS e CREAS;
- ☐ apenas pelos coordenadores dos CRAS, CREAS e outros;
- ☐ apenas pelos trabalhadores do Órgão gestor;
- ☐ por uma pessoa apenas.

5. A sua instituição realiza planejamento das ações? ☐ sim    ☐ não.

5.1. Se a sua instituição não realiza, a sua equipe em específico realiza planejamento das ações? ☐ sim    ☐ não.

5.2. Se a sua equipe não realiza, você realiza planejamento em suas atividades profissional? ☐ sim    ☐ não.

5.3. Se você realiza planejamento das ações, quais das ações dele você participa?

- ☐ Reflexão: (momento de olhar para a realidade social para identificar suas demandas);
- ☐ Decisão: (decidir de que maneira fazer a intervenção sobre a realidade identificada);
- ☐ Ação: (executar planos, programas, projetos e serviços);
- ☐ Avaliação de todo o processo de intervenção;
- ☐ Reflexão sobre as novas demandas que apareceram.

6. Recursos financeiros:

6.1. Você sabe de onde vem o recurso financeiro que a instituição usa para o desenvolvimento de suas ações? ☐ sim    ☐ não.

6.2. Você sabe onde é gasto o recurso financeiro institucional? ☐ sim    ☐ não.

6.3. A sua equipe de trabalho discute onde vai aplicar os recursos destinados ao CRAS? ☐ sim    ☐ não.

6.3.1. Se não discute, responde as seguintes questões, dizendo porque:

- ☐ porque é o órgão gestor que define onde vai ser gasto o recurso;
- ☐ porque é o Conselho de Assistência Social que define onde o recurso vai ser gasto;

[ ] porque a legislação orçamentária já vem definindo onde o recurso vai ser gasto.

6.1.2. O CRAS/CREAS tem autonomia na decisão sobre os recursos destinados a esse equipamento.

## 7. ESPECIFICIDADE DO SERVIÇO SOCIAL

O Serviço Social possui um Plano de Trabalho que é diferente do Plano de Trabalho institucional, pois retrata a especificidade do exercício profissional? [ ] sim [ ] não.

Se não possui, porque? \_\_\_\_\_

## 8. CONDIÇÕES ÉTICAS E TÉCNICAS PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL

8.1. A Resolução nº 493/2006 do Conselho Federal de Serviço Social, dispõe sobre as condições éticas e técnicas para o exercício profissional. Considerando essa resolução, responda as questões abaixo:

Você possui uma sala só sua para o atendimento profissional? [ ] Sim [ ] Não

Você divide sala com outro profissional? [ ] sim [ ] não.

A sua sala possui paredes completamente fechadas ou apenas dividida por divisórias?

[ ] completamente fechada [ ] com divisórias.

A sua sala possui janelas (ventilada) e é clara? [ ] sim [ ] não.

8.2. O seu espaço institucional possui uma sala grande onde você pode desenvolver atividades ou atendimento grupal? [ ] sim [ ] não.

Se não possui, onde você desenvolve atividades com grupos?

Ou você não desenvolve atividades com grupo?

Você possui arquivo privado para guardar o material técnico? [ ] sim [ ] não

Você divide o arquivo com outro profissional? [ ] sim [ ] não.

Quanto aos equipamentos para o desenvolvimento de suas ações... você possui quais?

[ ] computador privado

[ ] impressora

[ ] telefone

☐ materiais didático adequado e suficiente;

☐ carro quando precisa realizar visitas;

☐ outros: \_\_\_\_\_

## **9. CONDIÇÕES PARA A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS**

9.1. O Serviço Social tem em seu Código de Ética o princípio da garantia de direitos sociais, civis e políticos, de qualidade, com vistas a ampliação da democracia. Nesse sentido, as questões abaixo analisam as condições institucionais que lhe são oferecidas para que você garanta esses direitos à população usuária.

9.2. Você dispõe de todos os recursos institucionais que precisa para desenvolver suas ações?

☐ sim ☐ não.

Se não dispõe, por quê: \_\_\_\_\_

9.3. Os benefícios e serviços são suficientes para atender à população usuária? ☐ sim ☐ não.

Se não são suficientes, o que você faz?

☐ seleciona os que mais precisam entre todos os que solicitaram e que tem direito;

☐ deixa de atender, pois não tem benefícios/serviços suficientes;

☐ faz campanha para atender a demanda, pois a pessoa não pode ficar sem atendimento;

☐ encaminha para outra instituição para ser atendida.

9.4. A sua instituição ainda vive questões relacionadas à cultura do favor que historicamente existiu na Assistência Social? ☐ sim ☐ não.

Se sim, aponte quais fenômenos ainda desafiam o exercício profissional na sua instituição:

☐ troca de favores entre políticos e usuários;

☐ políticos assistencializam os usuários utilizando os serviços/benefícios institucionais;

☐ o gestor não compreende a Política de Assistência Social como direito;

☐ dá-se ênfase aos serviços emergenciais;

☐ algumas pessoas ou alguns setores não se compreende o usuário como um sujeito de direitos dentro da Política de Assistência Social.

### 9.5. Quais outras questões desafiam o exercício profissional?

[    ] falta de recursos para atender todas as demandas trazidas pelos usuários;

[    ] falta de estrutura física para atender todas as demandas dos usuários;

[    ] equipe técnica insuficiente para atender;

[    ] condições salariais precárias dos profissionais.

Observações: (Aqui é um espaço para que, se quiser, possa fazer suas críticas ou sugestões para esta pesquisa)\_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

## APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA - O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NAS POLÍTICAS DE COMBATE A POBREZA

PÚBLICO: Assistentes Sociais do Plano Brasil sem Miséria

1. Como analisa a sua prática profissional na política de combate à pobreza no seu município?
2. Quais dos princípios do projeto ético político do Serviço Social você consegue vivenciar no seu exercício profissional? Existem dificuldades para exercê-los? Quais?
3. Quais são as potencialidades do seu exercício profissional quanto à garantia de direitos sociais através da política de combate à pobreza?
4. Quais são as maiores dificuldades para o seu exercício profissional na política de combate à pobreza?

## APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Meu nome é ANGELA MARIA MOURA COSTA PRATES e estou realizando uma pesquisa intitulada **“O Exercício profissional do Assistente Social: A garantia de direitos sociais em políticas de combate à pobreza no Centro Sul do Estado do Paraná”** que está sendo desenvolvida através da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Doutorado. Esta pesquisa está sendo orientada pela Doutora HELENARA SILVEIRA FAGUNDES, professora do referido programa de pós-graduação. Você está sendo convidado (a) a participar da referida pesquisa e sua participação não é obrigatória e a qualquer momento você poderá desistir de participar e retirar o seu consentimento. Sua recusa não implicará em qualquer tipo de prejuízo em sua relação com a pesquisadora ou com a UFSC. A pesquisa proposta tem por objetivo **analisar o exercício profissional do Assistente Social no espaço de execução das ações do Plano Brasil Sem Miséria através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Centro Sul do Estado do Paraná**. Sua contribuição para essa pesquisa consistirá no preenchimento do questionário em anexo, que possibilitará conhecer o perfil do exercício profissional nas ações de enfrentamento à pobreza realizadas no município por meio de sua instituição. E também você é convidado (a) a conceder uma entrevista que aborda a temática por meio do roteiro em anexo. Você tem a liberdade de não responder todas ou a algumas questões, sem necessitar expor suas razões. Ao participar dessa pesquisa, você não terá qualquer benefício direto, contudo espera-se que os resultados da investigação possam ajudar a conhecer os limites e potencialidades do exercício profissional nas políticas de combate à pobreza. Entre os riscos e desconfortos de participar da pesquisa estão o tempo que demandará o preenchimento do questionário, assim como a concessão da entrevista, e a possibilidade de você não concordar com os resultados da pesquisa. Todas as informações coletadas com este estudo são confidenciais. As informações serão utilizadas para fins de relatório final da pesquisa, de artigos, publicações, apresentadas em eventos científicos, sendo apresentadas de modo agregado, sem qualquer identificação do participante e sem qualquer possibilidade de estigmatização do participante (inclusive em termos de autoestima, prestígio, ou julgamento sobre opiniões emitidas). Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço da pesquisadora,

podendo esclarecer suas dúvidas sobre o projeto e sobre a sua participação a qualquer momento.

### **CONSENTIMENTO PÓS-INFORMADO:**

Declaro que, em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, concordei em participar, na qualidade de participante do projeto de pesquisa intitulado: **“O Exercício profissional do Assistente Social: A garantia de direitos sociais em políticas de combate à pobreza no Centro Sul do Estado do Paraná”** após estar devidamente informado (a) sobre os objetivos, as finalidades do estudo e os termos de minha participação. Assino o presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido em duas vias, que serão assinadas também pela pesquisadora responsável pelo projeto, sendo que uma cópia se destina a mim (participante) e a outra a pesquisadora. As informações fornecidas à pesquisadora serão utilizadas na exata medida dos objetivos e finalidades do projeto de pesquisa, sendo que minha identificação será mantida em sigilo e sobre a responsabilidade da proponente do projeto. Não receberei nenhuma remuneração e não terei qualquer ônus financeiro (despesas) em função do meu consentimento espontâneo em participar do presente projeto de pesquisa. Independentemente deste consentimento, fica assegurado meu direito a retirar-me da pesquisa em qualquer momento e por qualquer motivo, sendo que para isso comunicarei minha decisão a um dos proponentes do projeto acima citados.

**Pesquisadora responsável:** Helenara Fagundes Silveira. E-mail: helenarasf@hotmail.com . Telefone (048) 88628313.

**Pesquisadora local:** Angela Maria Moura Costa Prates. E-mail: pratesammc@gmail.com . Telefone (042) 99511774.

**Pesquisado (a):** \_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_

Assinatura:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, de 201\_\_\_\_.